



3 1761 11970885 7



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761119708857>



**ENDING VIOLENCE AGAINST ABORIGINAL
WOMEN AND GIRLS:**

EMPOWERMENT – A NEW BEGINNING

**Report of the Standing Committee on
the Status of Women**

**Irene Mathyssen, M.P.
Chair**

DECEMBER 2011

41st PARLIAMENT, 1st SESSION



Published under the authority of the Speaker of the House of Commons

SPEAKER'S PERMISSION

Reproduction of the proceedings of the House of Commons and its Committees, in whole or in part and in any medium, is hereby permitted provided that the reproduction is accurate and is not presented as official. This permission does not extend to reproduction, distribution or use for commercial purpose of financial gain. Reproduction or use outside this permission or without authorization may be treated as copyright infringement in accordance with the *Copyright Act*. Authorization may be obtained on written application to the Office of the Speaker of the House of Commons.

Reproduction in accordance with this permission does not constitute publication under the authority of the House of Commons. The absolute privilege that applies to the proceedings of the House of Commons does not extend to these permitted reproductions. Where a reproduction includes briefs to a Standing Committee of the House of Commons, authorization for reproduction may be required from the authors in accordance with the *Copyright Act*.

Nothing in this permission abrogates or derogates from the privileges, powers, immunities and rights of the House of Commons and its Committees. For greater certainty, this permission does not affect the prohibition against impeaching or questioning the proceedings of the House of Commons in courts or otherwise. The House of Commons retains the right and privilege to find users in contempt of Parliament if a reproduction or use is not in accordance with this permission.

Additional copies may be obtained from: Publishing and Depository Services
Public Works and Government Services Canada
Ottawa, Ontario K1A 0S5
Telephone: 613-941-5995 or 1-800-635-7943
Fax: 613-954-5779 or 1-800-565-7757
publications@tpsgc-pwgsc.gc.ca
<http://publications.gc.ca>

Also available on the Parliament of Canada Web Site
at the following address: <http://www.parl.gc.ca>

**ENDING VIOLENCE AGAINST ABORIGINAL
WOMEN AND GIRLS:**

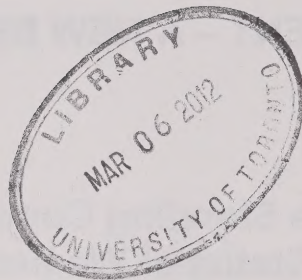
EMPOWERMENT – A NEW BEGINNING

**Report of the Standing Committee on
the Status of Women**

**Irene Mathyssen, M.P.
Chair**

DECEMBER 2011

41st PARLIAMENT, 1st SESSION



STANDING COMMITTEE ON THE STATUS OF WOMEN

CHAIR

Irene Mathyssen

VICE-CHAIRS

Tilly O'Neill Gordon

Hon. Judy Sgro

MEMBERS

Stella Ambler

Marjolaine Boutin-Sweet

Mylène Freeman

Roxanne James

Wai Young

Joyce Bateman

Ruth Ellen Brosseau

Ed Holder

Susan Truppe

CLERK OF THE COMMITTEE

Michelle A. Tittley

LIBRARY OF PARLIAMENT

Parliamentary Information and Research Service

Havi Echenberg, Analyst

Laura Munn-Rivard, Analyst

THE STANDING COMMITTEE ON THE STATUS OF WOMEN

has the honour to present its

FIRST REPORT

Pursuant to its mandate under Standing Order 108(2), the Committee has studied violence against Aboriginal women and has agreed to report the following:

TABLE OF CONTENTS

Context	1
Aboriginal Poverty, Property and Economic Growth	2
Aboriginal Poverty	2
Income adequacy	3
Access to education and training	3
Role models	5
Property	5
Economic Growth	8
Access to on-reserve resources	9
Economic development	9
Missing and Murdered Aboriginal Women	10
Status of Women Canada Funding	11
Justice Canada Funding	12
Moving Forward	14
Community Safety for Aboriginal Women	17
Policing	18
Cultural/historical training	18
Response to reports of violence	19
Access to Justice	21
Housing and Shelter	24
Housing	24
Shelters	28
Family Violence Prevention Program	28
Shelter Enhancement Program	29
Homeless Partnering Strategy	30
Family Violence Prevention and Healing	32
Residential Schools and Their Aftermath	32
Child Welfare	36
LIST OF RECOMMENDATIONS	43

APPENDIX A: LIST OF WITNESSES	45
APPENDIX B: LIST OF BRIEFS	55
MINUTES OF PROCEEDINGS.....	57
DISSENTING OPINION OF THE NEW DEMOCRATIC PARTY OF CANADA	59
DISSENTING OPINION OF THE LIBERAL PARTY.....	67

Context

The Standing Committee on the Status of Women (hereafter the Committee) began its study of violence against Aboriginal women in April 2009 with the stated intention to gather information about the extent of such violence, programs in place to address it, the root causes, and what steps could be taken to break the cycle. In March 2011, the Committee tabled an interim report in the House of Commons, capturing what the Committee heard in hearings in Ottawa and in 14 communities across Canada, from more than 150 witnesses.

For this final report, the Committee has chosen to shift its focus from the aftermath of the violence to empowering young Aboriginal girls and women, supporting their desire to strive for a better life of independence, confidence, influence and power, with the goal of reducing the victimization, poverty, prostitution and abuse experienced by Aboriginal women and girls.

As articulated by one witness:

So far, we are seeing responses that only react and only put resources in the hands of authority. We must do better. We must support family and work together to build stronger solutions. We must start from the infants and work our way up. We need to raise healthy children so we can have strong, educated women and we can be providers to our families, and so we're not stuck in the cycle of poverty again.¹

This focus in this report echoes a shift in the terms of reference in 2006 of the Women's Program, when Status of Women Canada funded the Women's Community Fund and the Women's Partnership Fund. According to published guidelines for these programs, its 2009-2010 priorities were ending violence against women and girls; improving women's and girls' economic security and prosperity; and encouraging women and girls in leadership and decision-making roles.²

The testimony provided by many witnesses, particularly service providers and Aboriginal women and organizations, focussed on the historical underpinnings of the violence Aboriginal women experience at the hands of both family and community members and of strangers. While this report will be more forward-looking, an overview of the past and current situations is included for each of the following topics: Aboriginal poverty, property and economic growth; missing and murdered Aboriginal women,

1 Michelle Corfield, representative, Union of British Columbia Indian Chiefs, *Evidence*, January 18, 2011, 1715.

2 This information is taken directly from the Guidelines for both the Women's Community Fund and the Women's Partnership Fund, <http://www.swc-cfc.gc.ca/>.

community safety for Aboriginal women with a particular focus on policing; and family violence prevention and healing.

An effort has been made to provide information about the federal government's recent programs, current initiatives, and anticipated changes, including the funding levels and arrangements. Where possible, based on both testimony and information about government programs from other sources, recommendations will seek to redress past issues, and to reduce present and future violence against Aboriginal women by addressing the root causes of the violence and by proposing approaches intended to result in a better future.

Aboriginal Poverty, Property and Economic Growth

The Committee focused in its hearing not only on the results of the violence experienced by Aboriginal women, but also on what steps could be taken by government and other parties to enhance the economic opportunities for Aboriginal people, and women in particular. The following sections — on poverty, property and economic growth — will summarize what the Committee heard and what initiatives are currently in place. In addition, the Committee's recommendations include a focus on increasing the economic security of Aboriginal women.

Aboriginal Poverty

Throughout the Committee's hearings, witnesses identified poverty as cause, effect, or both of virtually all aspects of violence against Aboriginal women. Housing, prostitution, low self-esteem, lack of educational opportunities, addiction — all are linked to poverty, according to witnesses from every region and every walk of life.

The Committee heard extensive testimony about the economic poverty disproportionately affecting Aboriginal people on and off reserve. One witness put the poverty rate among Aboriginal women at 40%.³ The Committee also heard how this poverty limited options available to women seeking to escape violence in their homes and families:

Women return to or cannot leave abusive relationships because they are unable to adequately provide for themselves and their children on welfare. A crucial measure to

3 Dawn Harvard, President, Board of Directors, Ontario Native Women's Association, *Evidence*, January 14, 2011, 1700.

prevent the vulnerability of women to men's violence is in providing economic security to [A]boriginal women....⁴

Income adequacy

The Committee heard about the inadequacy of social assistance benefits, both on reserve and off reserve, constraining the potential to invest in developing the potential of both women and children. Other witnesses focussed on poverty as the root cause of the disproportionately high number of Aboriginal women working as prostitutes in Canadian cities, and one proposed that moving women into employment, even part-time, could assist in reducing the numbers.⁵

The Committee heard from officials at Aboriginal Affairs and Northern Development Canada (AANDC)⁶ that on reserve assistance is shifting to go beyond income provision to more active measures:

The [D]epartment is moving its income assistance program on reserve to go from solely meeting basic needs towards implementing an active measures approach that will help individuals participate in job readiness and training so they can find employment. As we make progress, this will enable individuals on reserve to become more self-sufficient, and it will ultimately reduce the impact of poverty.⁷

Access to education and training

The Committee was advised that this poverty created its own cycle, making access to education virtually impossible, which prevented women from qualifying for well-paid jobs, which could also reduce the opportunities for education and economic security for their children.⁸ The Committee heard explicitly about the role of education in breaking the violence cycle:

4 Hilla Kerner, Collective Member, Vancouver Rape Relief and Women's Shelter, *Evidence*, January 18, 2011, 1255.

5 Juanita Murphy, Submission to the Standing Committee on the Status of Women, n.d..

6 Please note that the department changed its title during this study. The new name will be used in all cases, except where direct quotations or print documents refer to its earlier title.

7 Mary Quinn, Director General, Social Policy and Programs Branch, Department of Indian Affairs and Northern Development, *Evidence*, April 26, 2010, 1530. Almost identical testimony was also provided by Sheilagh Murphy, Director General, Social Policy and Programs Branch, Department of Indian Affairs and Northern Development, *Evidence*, February 15, 2011, 1240.

8 See, for example, Irene Compton, Manager, Cultural Program, Minwaashin Lodge, *Evidence*, April 28, 2010, 1540.

Without the opportunity to achieve a higher education, to secure well-paid employment, and to receive appropriate health care we will continue to allow [A]boriginal women to remain mired in poverty, which not only chains these women to a life laced with stress and subsistence, but which all too often leads to violence.⁹

At the same time, witnesses identified education as a key factor in Aboriginal peoples achieving success,¹⁰ and cited the positive results achieved in programs that help Aboriginal women to get access to funding for education, especially post-secondary education and training.¹¹

AANDC told the Committee that funding under the National Child Benefit is supporting on reserve First Nations by funding home-to-work transition activities.¹² In addition, the Post-Secondary Student Support Program (PSSSP), administered jointly by AANDC, band councils and Inuit organizations, offers grants for Inuit students and First Nations students registered under the *Indian Act*.¹³ The grants cover registration fees, tuition and the cost of books and course supplies. A travel fund is also available to students who have to leave their place of permanent residence to study. The PSSSP can also include a living allowance to help cover the cost of food, housing, transportation and childcare, if needed. Non-registered First Nations people and Métis are not eligible for this funding, but may qualify for assistance available more generally to all post-secondary students.

The Speech from the Throne in 2010 committed the federal government to partnering with Aboriginal communities and provincial governments to improve education for Aboriginal people.¹⁴ Budget 2010 repeated this commitment, saying that the government would implement a

... new approach to providing support to First Nations and Inuit post-secondary students to ensure that students receive the support they need to attend post-secondary

9 Rob Barrett, Executive Director, Catholic Family Development Centre, *Evidence*, January 14, 2011, 1650. Similar testimony was provided by Dawn Harvard, President, Board of Directors, Ontario Native Women's Association, *Evidence*, January 14, 2011, 1800.

10 C/Supt Russ Mirasty, Director General, National Aboriginal Policing Services, Royal Canadian Mounted Police, *Evidence*, April 26, 2010, 1700.

11 See, for example, Ms. Nakuset, Executive Director, Native Women's Shelter of Montreal, *Evidence*, June 10, 2011, 1240.

12 Mary Quinn, Director General, Social Policy and Programs Branch, Department of Indian Affairs and Northern Development, *Evidence*, April 26, 2010, 1530. Again, almost identical testimony was also provided by Sheilagh Murphy, Director General, Social Policy and Programs Branch, Department of Indian Affairs and Northern Development, *Evidence*, February 15, 2011, 1245.

13 Information about this program is taken from Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, "Post-Secondary Student Support Program." <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1100100033682>

14 Government of Canada, "A Stronger Canada. A Stronger Economy. Now and for the Future," *Speech from the Throne*, 2010, p. 7.

education. The new approach will be effective and accountable, and will be coordinated with other federal student support programs.¹⁵

A review process is underway.

Therefore, the Committee recommends that the review of federal Post-Secondary Student Support Program consider and address the particular situation of Aboriginal women escaping violence.

Role models

The Committee heard from witnesses and site visits of the importance of increasing visibility of women in leadership roles in Aboriginal communities; these women, the Committee heard, can serve as role models for younger women, opening up the possibilities they might consider for their own futures.¹⁶ In particular, the Committee heard from female chiefs that they make every effort in their communities to encourage younger women to develop their own leadership capacities.¹⁷

The Committee also heard from the Minister for the Status of Women that program funding is supporting Aboriginal service providers as they provide leadership training to encourage younger women to become strong leaders in their communities.¹⁸

Property

Access to property is an avenue to economic security enjoyed by many Canadian women, but property rights on reserve are not protected under current legislation. Matrimonial Real Property (MRP), according to AANDC, “refers mainly to the family home where both spouses or common-law partners live during a marriage or common-law relationship.”¹⁹

15 Department of Finance, *Budget 2010: Leading the Way on Jobs and Growth*, Ottawa, March 4, 2010, p. 73, <http://www.budget.gc.ca/2010/pdf/budget-planbudgetaire-eng.pdf>.

16 See, for example, Darlene Angeconeb, Coordinator, Building Aboriginal Women's Leadership Project, Equay-wuk (Women's Group), *Evidence*, January 14, 2011, 0850, and Tracy O'Hearn, Executive Director, Pauktuutit Inuit Women's Association, *Evidence*, April 21, 2010, 1605.

17 See testimony by Chief Francine Meeches, Representative, Swan Lake First Nation and Chief Betsy Kennedy, War Lake First Nation, both from the Assembly of Manitoba Chiefs, *Evidence*, January 13, 2011, 1230.

18 Honourable Rona Ambrose, Minister for Status of Women, *Evidence*, March 1, 2011, 1125.

19 Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, *Information on the Proposed Family Homes on Reserves and Matrimonial Interests or Rights Act*, <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1317230208494>.

For most Canadians, “provincial and territorial laws protect the matrimonial real property rights and interests of both spouses during a relationship, or in the event of separation, divorce or death.”²⁰ However, courts cannot apply provincial or territorial family law on reserves in order to deal with cases involving MRP and the *Indian Act* is silent regarding MRP.²¹

According to AANDC, without on reserve MRP laws, the real property rights and interests of spouses or common-law partners living on reserves will not be fully protected in the event of separation, divorce or death.²²

Bill S-2, *An Act respecting family homes situated on First Nation reserves and matrimonial interests or rights in or to structures and lands situated on those reserves* (short title: *Family Homes on Reserves and Matrimonial Interests or Rights Act*) was introduced in the Senate on September 28, 2011 by the Deputy Leader of the Government in the Senate, the Honourable Claude Carignan.²³ The Bill is intended to ensure that individuals living on reserve have similar protection to those living off reserve.

When married couples divorce, the division of matrimonial property, both real (e.g., land and houses) and personal is determined in accordance with provincial laws, as a result of subsection 92(13) of the *Constitution Act, 1867*. However, as a result of subsection 91(24) of that Act, which specifies that the Parliament of Canada has exclusive legislative authority with respect to “Indians and Lands reserved for the Indians,” provincial laws do not apply to the division of real property on reserve lands. The Supreme Court of Canada has stated that courts cannot rely on provincial law to order the division of matrimonial real property on reserves.²⁴

The historical absence of provisions in the federal *Indian Act* or elsewhere governing the division of matrimonial real property on reserves has resulted in what is often referred to as a legislative gap. Consequently, people residing on reserves have not

20 Ibid.

21 Ibid.

22 Ibid.

23 Anna Gay and Marlisa Tiedemann, *Legislative Summary of Bill S-2: Family Homes on Reserves and Matrimonial Interests or Rights Act*, Publication no. 41-1-S2-E, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament, Ottawa, October 17, 2011, http://www.parl.gc.ca/About/Parliament/LegislativeSummaries/bills_ls.asp?Language=E&ls=s2&Parl=41&Ses=1&source=library_prb.

24 *Derrickson v. Derrickson*, [1986] 1 S.C.R. 285.

been able to use the Canadian legal system to resolve matters concerning the division of real property after the breakdown of conjugal relationships.²⁵

Domestic and international reports have referred to the matter, including reports from the United Nations,²⁶ recommending that Canada take steps to resolve the issue.

Starting in 2003, parliamentary committees have studied this topic, including an extensive study by the Standing Committee on the Status of Women, reported to Parliament in June 2006.²⁷ Of particular interest for this study, AANDC has indicated that in cases of domestic violence and physical abuse, a court cannot order the spouse to leave a family home situated on reserve, even on a temporary basis.²⁸

On June 20, 2006, the Honourable Jim Prentice, then Minister of Indian Affairs and Northern Development and Federal Interlocutor for Métis and Non-Status Indians, announced that nation-wide consultations would be held on the issue of matrimonial real property (MRP) on reserves, and appointed a ministerial representative to assist with the consultation process.²⁹

In her report, the ministerial representative noted that while there had not been sufficient time to reach consensus, “progress was made towards shaping a consensus through substantive discussions of many important policy issues and concerns.”³⁰

25 More recently, some First Nations have established, or have attempted to establish, matrimonial real property regimes. For example, First Nations that are governed by the *First Nations Land Management Act*, S.C. 1999, c. 24, must establish matrimonial real property laws. Other First Nations have included provisions in their housing policies or created by-laws that address the issue, but these by-laws were disallowed by the Department of Indian Affairs and Northern Development on the basis that they exceeded the by-law authority set out in the *Indian Act*.

26 As of February 9, 2009, the most recent United Nations reference to the issue is found in “Concluding observations of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women: Canada,” United Nations Committee on the Elimination of Discrimination Against Women, 42nd Session, C/CAN/CO/7, November 7, 2008. The Committee “urge[d] the state party to ensure the speedy passage through Parliament and entry into force of legislation addressing the discriminatory provisions of the matrimonial property rights of aboriginal women living on reserves.”

27 House of Commons, Standing Committee on the Status of Women, *Seventh Report (on matrimonial real property on reserves)*, 1st Session, 39th Parliament, <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=2311018&Language=E&Mode=1&Parl=39&Ses=1>.

28 Ibid.

29 Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, “Minister Prentice Announces Consultations Process for Aboriginal Women,” *News release*, June 20, 2006. <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/aiarch/mr/nr/m-a2006/2-02766-eng.asp>.

30 Wendy Grant-John, *Report of the Ministerial Representative: Matrimonial Real Property Issues on Reserve*, March 9, 2007, http://www.nwac.ca/sites/default/files/download/admin/rmr_e.pdf, p. 53.

Bill S-2 allows First Nations to develop laws concerning matrimonial real property interests and rights, and provides provisional federal rules that address matrimonial real property rights in the event of separation, divorce or death, and also provide for emergency protection orders and exclusive occupation orders. On November 21, 2011 the Standing Senate Committee on Human Rights held its first meeting on Bill S-2, and on November 30, 2011 the fourth report of the Committee concerning Bill S-2 was adopted.

AANDC has committed to supporting this legislation with a Centre for Excellence, training and education for police officers and material distributed to appropriate judges, and a public education and awareness campaign directed to First Nations people most directly affected by the change in the law.³¹ The Assembly of First Nations has stated that the overriding and principal concerns of First Nations were with regard to respect for First Nation jurisdiction and authority in this matter as well as capacity requirements to actually improve access to justice for peoples affected.³²

Witnesses before the Committee identified the potential benefits from the legislation in terms of giving women more options when facing violence,³³ while others expressed some reservations about its impact.³⁴

Economic Growth

Although the Committee did not seek or receive testimony focused specifically on economic growth and its relationship to addressing violence against Aboriginal women, some witnesses did address this as an important element of reducing that violence.

The Committee heard that, historically, Aboriginal people living on some reserves were unable to engage in economic activity in nearby communities. One witness told the Committee:

31 Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, *Planned Support for Implementing the Matrimonial Real Property Legislation*, <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1317142789126>.

32 Assembly of First Nations, "Bill S-2: Family Homes on Reserves and Matrimonial Interests or Rights Act," Technical Update, October 12, 2011, <http://www.afn.ca/uploads/files/mrp/bills-2technical.pdf>.

33 See, for example, Jojo Marie Sutherland, Staff Member, Native Women's Transition Centre, *Evidence*, January 13, 2011, 0900 and France Robertson, Coordinator for the women's shelter and non-violence file, Quebec Native Women Inc., *Evidence*, June 10, 2010, 1235.

34 See for example Chief Francine Meeches, Swan Lake First Nation, Assembly of Manitoba Chiefs, *Evidence*, January 13, 2011, 1210, and Marlene Pierre, Advisor, Robinson Superior Treaty Women's Council, *Evidence*, January 14, 2011, 1710.

We have been excluded over the years from participation in the economic industry or whatever of Canada, and until I was 14 years old, legally I was not able to leave the reserve without a pass. So we were confined, we were excluded legally.³⁵

Access to on reserve resources

Witnesses before the Committee also described the current constraints in economic development on reserves, focusing especially on restricted access to the economic benefits of the resources on reserve land. Aboriginal members of the Royal Canadian Mounted Police (RCMP) working in Aboriginal communities flagged the limited economic opportunities on most reserves.³⁶

One witness suggested the Committee look to the barriers to reaping the benefits of the resources on reserve:

Poverty is a major issue with everything. Part of it is why are people so impoverished? Whenever we talk about poverty we need to go back and look at when Canada was first colonized. We have no rights to our resources and our minerals.³⁷

Economic Development

Some witnesses described economic development as the key to providing non-traditional jobs to those who wanted them; further, such development could provide the resources to meet other social needs, like more affordable housing, which in turn would reduce the overcrowding that can lead to family violence.³⁸

Other witnesses described the barriers to economic development, particularly on reserve.³⁹

The Minister of Justice, in his presentation to the Committee, noted the Federal Framework for Aboriginal Economic Development as a step the federal government has

35 Charles W. Hill, Executive Director, National Aboriginal Housing Association, *Evidence*, February 17, 2011, 1120.

36 C/Supt. Russ Mirasty, Director General, National Aboriginal Policing Services, Royal Canadian Mounted Police, *Evidence*, April 26, 2010, 1700.

37 Angie Bear, Community Development Worker, ISKWEW Women Helping Women Co-operative Health Centre, *Evidence*, January 12, 2011, 1415.

38 Béatrice Vaugrante, Executive Director, Canada Francophone Section, Amnesty International, *Evidence*, June 10, 2010, 1135.

39 See, for example, Angie Bear, Community Development Worker, ISKWEW Women Helping Women Co-operative Health Centre, *Evidence*, January 12, 2011, 1415.

taken to address the underlying causes of violence against Aboriginal women.⁴⁰ The Framework vision statement refers to “new and changing conditions, leveraging partnerships and focusing on results;” its goal is “to ensure that Aboriginal Canadians enjoy the same opportunities for employment, income and wealth creation as other Canadians.”⁴¹

The Framework is intended to address key barriers to Aboriginal economic development, as identified by Aboriginal organizations, including issues raised before the Committee: the legal and regulatory environment, access to lands and resources, limited financing options, the need for skilled labour, and the need for investments in infrastructure and capacity within Aboriginal communities. The Framework will serve as a tool for decision making, assessment and communication,⁴² and will focus on three strategic priorities: strengthening Aboriginal entrepreneurship, developing Aboriginal human capital, enhancing the value of Aboriginal assets, and forging new and effective partnerships.⁴³

The Framework may provide the context for a recommendation made by the Ontario Federation of Indian Friendship Centres,⁴⁴ and amended here by the Committee:

The Committee recommends that the federal government work towards removing barriers to economic growth for on reserve Aboriginal peoples, with a particular focus on barriers to the full economic participation of Aboriginal women.

Missing and Murdered Aboriginal Women

Across Canada, the disproportionately high number of missing and murdered Aboriginal women is a distinct phenomenon that highlights Aboriginal women’s vulnerability. The Committee heard extensive testimony about police and policy responses to these cases and about the impact on both families and communities who faced the loss

40 Hon. Rob Nicholson, Minister of Justice, *Evidence*, March 1, 2011, 1135.

41 Government of Canada, *Federal Framework for Aboriginal Economic Development*, 2009, http://www.aadnc-aandc.gc.ca/DAM/DAM-INTER-HQ/STAGING/texte-text/ffaed1_1100100033502_eng.pdf, p. 11.

42 Ibid.

43 Ibid., p. 12.

44 Ontario Federation of Indian Friendship Centres, Submission to the Standing Committee on the Status of Women, August 20, 2010.

of these women. In addition, some witnesses framed their testimony in the context of their direct personal experience, with the loss of a family member or close friend.⁴⁵

Significant attention was drawn to the number of missing and murdered Aboriginal women through the Native Women's Association of Canada's (NWAC) Sisters in Spirit Initiative. In March 2010, as part of this initiative, NWAC had documented 582 cases of missing and murdered Aboriginal women.⁴⁶ NWAC received project funding of \$5 million from Status of Women Canada (SWC) between 2005 and 2010 for Sisters in Spirit, with the goal of identifying root causes, trends and circumstances of violence that have led to disappearance and death of Aboriginal women and girls.

As part of this work, NWAC has extensively documented these cases in a database;⁴⁷ supported families and communities; worked with service providers, the police and justice systems; and collaborated with Aboriginal organizations, human rights organizations, and the federal government to raise awareness about and address violence.

Although this initiative ended on March 31, 2010, Budget 2010 committed an investment of "\$10 million over two years to address the disturbingly high number of missing and murdered Aboriginal women"⁴⁸ and SWC funded NWAC to shift its work from research to action,⁴⁹ described in greater detail below.

Status of Women Canada Funding

SWC provided \$500,000 in funding to NWAC for a six-month project entitled From Evidence to Action I. According to a backgrounder to a government news release:

This initiative will strengthen the ability of Aboriginal women and girls across Canada to recognize and respond to issues of gender-based violence within their families and

45 See for example Bernie Williams, Co-founder, Walk4Justice, *Evidence*, January 18, 2011, 1735 and Beverley Jacobs, Former President of the Native Women's Association of Canada, *Evidence*, January 18, 2011, 1505.

46 Native Women's Association of Canada: Sisters in Spirit, *What Their Stories Tell Us: Research findings from the Sisters in Spirit initiative*, 2010, http://www.nwac.ca/sites/default/files/reports/2010_NWAC_SIS_Report_EN.pdf.

47 Ibid.

48 Canada, *Budget 2010: Leading the Way on Jobs and Growth*, 2010, <http://www.budget.gc.ca/2010/pdf/budget-planbudgetaire-eng.pdf>, p. 132.

49 Status of Women Canada, "Government of Canada Invests in Community Projects to Help End Violence Against Aboriginal Women and Girls," *News Release*, February 25, 2011, <http://www.swc-cfc.gc.ca/med/news-nouvelles/2011/0225-2-eng.html>.

communities, as well as strengthen the ability of communities to break the cycle of violence.⁵⁰

This project was followed by *Evidence to Action II*, for which NWAC received \$1,890,844 over three years from Status of Women Canada's Community Fund.⁵¹ The project is scheduled to run from February 2011 to April 2014, with the goal to "strengthen the ability of communities, governments, educators (including the Canadian Police College, post-secondary institutions as well as elementary and high schools) and service providers to address the root causes of violence against Aboriginal women and girls."⁵²

Justice Canada Funding

As noted above, on October 29, 2010, the Minister of Public Works and Government Services and Minister for Status of Women, the Honourable Rona Ambrose, "announced concrete steps the Government of Canada is taking to address the disturbingly high number of missing and murdered Aboriginal women and to make our communities safer."⁵³ The \$10 million was to be allocated to the Department of Justice Canada to be spent over two years. According to Justice Canada, the aim is to "improve community safety and to ensure that the justice system and law enforcement agencies can better respond to cases of missing and murdered Aboriginal women."⁵⁴

The news release also said that the measures to be funded would include:

- federal funding for culturally appropriate victims services through provinces and territories, as well as funding for Aboriginal groups to help the families of missing and murdered Aboriginal women;
- new awareness materials, pilot projects and new school- and community-based pilot projects targeted to young Aboriginal women; and

50 Department of Justice, "Backgrounder B: The Government of Canada's Ongoing Support for Aboriginal Peoples," *News Release*, October 2010, http://www.justice.gc.ca/eng/news-nouv/nr-cp/2010/doc_32565.html.

51 Status of Women Canada, "Government of Canada Invests in Community Projects to Help End Violence Against Aboriginal Women and Girls," *News Release*, February 25, 2011, <http://www.swc-cfc.gc.ca/med/news-nouvelles/2011/0225-2-eng.html>.

52 Ibid.

53 Department of Justice, "Government of Canada Takes Concrete Action Regarding Missing and Murdered Aboriginal Women," *News Release*, October 29, 2010, http://www.justice.gc.ca/eng/news-nouv/nr-cp/2010/doc_32560.html.

54 Ibid.

- new community safety plans to be developed to enhance the safety of women living in Aboriginal communities.⁵⁵

The Department highlighted seven concrete steps of the initiative, which spelled out in greater detail the allocation of the \$10 million.⁵⁶ The first six are:

- \$4 million for a National Police Support Centre for Missing Persons, enhancements to the Canadian Police Information Centre (CPIC), and a national website to encourage the public to provide tips and information on missing persons cases and unidentified human remains;
- \$1 million to support the development of school- and community-based pilot projects to help heal, move forward and provide alternatives to high-risk behaviour for young Aboriginal women, including young offenders;
- \$2.15 million over two years to the Department of Justice's Victims Fund to help the western provinces develop or adapt victim services for Aboriginal people and specific culturally sensitive victim services for families of missing and murdered Aboriginal women, and for Aboriginal community groups to respond to the unique issues faced by the families of missing or murdered Aboriginal women at the community level;
- \$1.5 million over two years to develop community safety plans to improve the safety of Aboriginal women within Aboriginal communities;
- \$850,000 in 2010–2011 to Aboriginal organizations and Public Legal Education groups working with Aboriginal groups to develop materials for the public on the importance of breaking intergenerational cycles of violence and abuse that threaten Aboriginal communities across Canada; and
- almost \$500,000 for the development of a national compendium of promising practices in the area of law enforcement and the justice system to help Aboriginal communities and groups improve the safety of Aboriginal women across the country.

55 Ibid.

56 Department of Justice, *Backgrounder A: Concrete Steps to Address the Issue of Missing and Murdered Aboriginal Women*, October 2010, http://www.justice.gc.ca/eng/news-nouv/nr-cp/2010/doc_32564.html.

As its last concrete step, the Department of Justice will introduce amendments to the *Criminal Code* to strengthen investigations and streamline court processes. This includes streamlining the application process when specific court orders or warrants need to be issued in relation to an investigation for which a judge has given a wiretap authorization. As well, other amendments will be proposed to section 184.4 of the *Criminal Code*, which provides authority for wiretapping without a warrant in emergencies, such as cases of murder or kidnapping investigations relating to missing and murdered Aboriginal women.⁵⁷

Moving Forward

The Committee heard of the critical importance of maintaining and expanding a database of cases of missing and murdered Aboriginal women across Canada, developed by the NWAC's Sisters in Spirit initiative.⁵⁸ Witnesses stated that prior to this initiative, there was no comprehensive source of data on missing and murdered Aboriginal women and girls.⁵⁹

The Committee was informed by several witnesses that police data do not consistently identify Aboriginal status for victims of violence.⁶⁰ Witnesses stated that there is even more limited information relating to specific Aboriginal identity, whether Métis, First Nations, or Inuit, for victims of crime.⁶¹

The Committee was told that police have concerns about collecting such data, specifically regarding Aboriginal identity. NWAC addressed these concerns in a recent collaborative effort the organization initiated:

About two years ago we conducted community engagement workshops on justice within 10 different communities to talk about the issue of collection of data on justice issues, and the specific question of collecting information by [A]boriginal identity, including [F]irst

57 Ibid.

58 See, for example, Kate Rex, Director, Sisters in Spirit, Native Women's Association of Canada, *Evidence*, April 21, 2010, 1550 and Roseanne Sark, Director of Health Program, Mi'kmaq Confederacy of Prince Edward Island, *Evidence*, June 4, 2010, 1040.

59 See, for example, Kate Rex, Director, Sisters in Spirit, Native Women's Association of Canada, *Evidence*, April 21, 2010, 1550 and Chief Elizabeth Cloud, Women's Council, Assembly of First Nations, *Evidence*, April 21, 2010, 1530.

60 Jennifer Koshan, Professor, University of Calgary, *Evidence*, January 21, 2011, 1105; Chief Elizabeth Cloud, Women's Council, Assembly of First Nations, *Evidence*, April 21, 2010, 1530; Helene Johnson, Regional Director, Eastern Region 2, Métis Nation Saskatchewan, *Evidence*, April 21, 2010, 1540; A/Commr Bob Paulson, Assistant Commissioner, Contract and Aboriginal Policing, Royal Canadian Mounted Police, *Evidence*, April 26, 2010, 1645.

61 For example, see Kate Rexe, Director, Sisters in Spirit, Native Women's Association of Canada, *Evidence*, April 21, 2010, 1550.

[N]ations, Métis, and Inuit. What came out was a very cautious, yes, this information should be collected, but it must be done in a culturally appropriate way.⁶²

The Committee heard that not all data regarding missing and murdered Aboriginal women can successfully be collected by the police,⁶³ and as such recognizes the important role of grass-roots Aboriginal organizations in helping to uncover and track cases in communities and on the streets.

Central to the development and maintenance of such a database is collaboration. NWAC described how the Sisters in Spirit initiative had established successful working relationships with various provincial police organizations to verify police data⁶⁴ or to guarantee the accuracy of their own information in the building of their organization's database.⁶⁵ As an example, Sisters in Spirit began establishing memoranda of understanding for information sharing with the Ontario Provincial Police, with the Manitoba Action Group on Exploited and Vulnerable Women, and with the national RCMP database.⁶⁶ The Committee heard concerns about the lack of funding to maintain this database, and the lost value as it becomes outdated, making it "more difficult for NWAC to assess whether actions taken to reduce violence have actually resulted in fewer cases of missing or murdered aboriginal women and girls."⁶⁷

The RCMP told the Committee that it is hopeful that the information gathered by the NWAC will contribute to the development of its databases⁶⁸ Similarly, NWAC told the Committee that the organization was open to working with the RCMP during the enhancement of Canadian Police Information Centre database.⁶⁹

Based on the testimony suggesting that collaboration between the RCMP and NWAC could benefit future initiatives with respect to missing and murdered women,

62 Kate Rexe, Director, Sisters in Spirit, Native Women's Association of Canada, *Evidence*, April 21, 2010, 1630.

63 Jeanette Corbiere Lavell, President, Native Women's Association of Canada, *Evidence*, February 3, 2011, 1140.

64 Ibid.

65 Kate Rexe, Director, Sisters in Spirit, Native Women's Association of Canada, *Evidence*, April 21, 2010, 1550.

66 Katharine Irrgaut, Acting Director, Sisters In Spirit, Native Women's Association of Canada, *Evidence*, February 3, 2011, 1135.

67 Jeanette Corbiere Lavell, President, Native Women's Association of Canada, *Evidence*, February 3, 2011, 1115.

68 Insp Kevin Jones, Acting Director General, National Aboriginal Policing Services, Royal Canadian Mounted Police, *Evidence*, March 1, 2011, 1205.

69 Jeanette Corbiere Lavell, President, Native Women's Association of Canada, *Evidence*, February 3, 2011, 1220.

The Committee recommends that the federal government collaborate with the Native Women's Association of Canada to explore the feasibility of i) sharing some or all of the information in the data base with the Royal Canadian Mounted Police Support Centre for Missing Persons; and ii) deciding what, if any information, can ethically be made available more broadly beyond police and justice system officials.

The Committee also heard from witnesses that families of the missing and murdered Aboriginal women required initial and ongoing support. For example, during a site visit to Kitigan Zibi Anishinabeg in Quebec, the Committee heard from Ms. Laurie Odjick, whose 16-year-old daughter went missing in 2008. Ms Odjick spoke of how little guidance she received when her daughter went missing, how she was unsure of how to deal with the police, and how she needed both financial and healing support as she continued the search for her child. The Committee heard about specific financial and other supports needed, and concerns that current programs do not provide funding for their continued delivery.⁷⁰

The Committee was told of some Health Canada programs designed for the Aboriginal communities at large that could be used by families of missing and murdered Aboriginal women, such as the over \$200 million invested annually in the Inuit and First Nations Health Branch, which offers mental health counselling and addiction treatment centres.⁷¹

The Committee recommends that the federal government, through Health Canada and in collaboration with Aboriginal, provincial and territorial organizations, should consider support services in the Inuit and First Nations Health Branch geared towards families of missing and murdered Aboriginal women.

The legal support services requested by the families of missing and murdered Aboriginal women will be addressed later in the report.

As well, the Committee heard of the work of the Federal-Provincial-Territorial Working Group on Missing Women, which was established in early 2006 by federal-provincial-territorial deputy ministers to examine the issue of missing women in Canada. Co-chaired by British Columbia and Alberta, this group focused on “the effective

70 Jo-Anne Fiske, Professor of Women's Studies, University of Lethbridge, As an Individual, *Evidence*, January 21, 2011, 1035; Beverley Jacobs, Former President of the Native Women's Association of Canada, As an Individual, *Evidence*, January 18, 2011, 1510.

71 Kathy Langlois, Director General, Community Programs Directorate, First Nations and Inuit Health Branch, Department of Health, *Evidence*, December 14, 2010, 0855.

identification, investigation, and prosecution of cases involving serial killers who target persons living a high-risk lifestyle, including those in the sex trade,” as well as an “examination of best practices to enable earlier detection of potential serial murderers as well as strategies to protect potential victims.”⁷²

Witnesses told the Committee that the Working Group would “look at how all points in the criminal justice system deal with reports of all missing persons, from the time a person, the family, or a loved one contacts police, victims' services, or another social service.”⁷³

According to the British Columbia Ministry of Attorney General, a condensed version of the final report of the Federal-Provincial-Territorial Working Group on missing and murdered women was prepared for October 2010 and a final version will be released in 2011.⁷⁴ The condensed report is entitled “Issues Related to the High Number of Murdered and Missing Women in Canada,” by the Coordinating Committee of Senior Officials Missing Women Working Group. The group’s condensed report provides 52 recommendations and urges adoption of these recommendations because “while the number of serial predators in Canada may not be large, the number of their victims is significant and the impact of these cases is widespread.”⁷⁵

There was also testimony for the establishment of an independent national inquiry or task force into the missing and murdered Aboriginal women.⁷⁶

Community Safety for Aboriginal Women

Disturbing and consistent testimony heard by the Committee came from women and service organizations who described the dangers for women experiencing violence, not only in their homes, but also in gaining access to services expected to support them. These include police services and emergency shelter and alternate affordable housing.

72 Carole Morency, Acting General Counsel, Criminal Law Policy Section, Department of Justice, *Evidence*, April 26, 2010, 1705.

73 Ibid.

74 British Columbia: Ministry of the Attorney General, *Missing Women Working Group Report*, http://www.ag.gov.bc.ca/missing_women_working_group/index.htm.

75 Coordinating Committee of Senior Officials Missing Women Working Group, “Report: Issues Related to the High Number of Murdered and Missing Women in Canada,” September 2010, http://www.scics.gc.ca/CMFiles/830992005_e1MAJ-2112011-6827.pdf.

76 Bernie Williams, Co-founder, Walk4Justice, *Evidence*, January 18, 2011, 1735; Chief Betsy Kennedy, War Lake First Nation, Assembly of Manitoba Chiefs, *Evidence*, January 13, 2011, 1140; Chief Angus Toulouse, Ontario Regional Chief, Chiefs of Ontario, *Evidence*, January 14, 2011, 0830; Hilla Kerner, Collective Member, Vancouver Rape Relief and Women's Shelter, *Evidence*, January 18, 2011, 1330; Michelle Corfield, As an Individual, *Evidence*, January 18, 2011, 1715.

These deficiencies were especially severe on reserve and in remote communities. An underlying issue for women calling on either law enforcement or emergency shelters or transition houses was the risk they faced of having their children removed from their families as a result of informing people of the dangers they face and the inadequate options available to protect children in families facing violence. More on child welfare is included in the context of family violence prevention later in the report.

Policing

The importance of the criminal justice system cannot be ignored. As one witness told the Committee:

Flaws in the criminal justice system are probably the most insidious of the systemic factors that subvert [A]boriginal women's safety, because [A]boriginal women are often encouraged to access police and the courts to help them. The stories of the women reveal how the criminal justice system plays a role in their continuing victimization.⁷⁷

However, the Committee heard testimony about successful relationships, as well as the need for reforms. The Committee recognizes that many of these issues are in the provincial or territorial jurisdiction in an off reserve context.

Cultural/historical training

Testimony across the country with respect to policing services, their responsiveness, and the impact of involving them in family violence situations varied considerably. As described above, individuals and organizations reporting the disappearance or murder of family members described varying experiences. Local initiatives in some communities, regions and provinces were reported to have built trust and mutual understanding between police and Aboriginal women and their communities. In other cases, women had reported apparent indifference or discrimination from police when making such reports. These experiences contributed to the willingness or reticence of Aboriginal women and the agencies that serve them to contact police in situations of violence in their own homes and communities.

In addition, in some communities, Aboriginal women and the agencies that serve them reported that police were explicitly racist and/or had no understanding of the history and culture of Aboriginal peoples in Canada.⁷⁸ Where witnesses described positive

77 Sandra Lambertus, Author, As an Individual, *Evidence*, January 21, 2011, 1055.

78 See for example, Dawn Harvard, President, Board of Directors, Ontario Native Women's Association, *Evidence*, January 14, 2011, 1815 and Suzanne Dzus, Founder and Chairperson, *Memorial March for Missing and Murdered Women Calgary*, *Evidence*, January 21, 2011, 1015.

relationships with police forces serving them, they also often described the specific training that had been offered and provided to those forces. In addition, several witnesses described the need to expand this work, and for police officers at all levels to take training that will allow them to request information about Aboriginal identity needed to collect better data, and to assess situations of domestic violence into which they are called; these witnesses including both police witnesses and Aboriginal women.⁷⁹ As noted above, the Native Women's Association Research to Action program with respect to missing and murdered Aboriginal women includes a component to work with police partners to develop and deliver such training.

The Committee heard testimony that specific training with respect to Aboriginal history, culture and practice helped to build trust between police and Aboriginal women and their communities and to address violence against Aboriginal women in those communities. Therefore,

The Committee recommends that the federal government, under the aegis of the Family Violence Initiative, work with the Canadian Police College, Aboriginal women's organizations, and the Department of Department of Public Safety Canada to develop and disseminate training materials with respect to the cultural and historical context in which violence against Aboriginal women occurs.

Response to reports of violence

One witness described the link between policing and protection from violence in terms of Aboriginal peoples being "over-policed and under-protected."⁸⁰ A complex set of factors interact to challenge a better linkage between policing and protection.

For example, both victims of violence and police services who are called in to intervene are challenged by the impact of possible results on the individual, her family and the community at large. This is particularly evident in on-reserve communities and in other small and remote communities. As described by one witness,

The issue is that the woman is experiencing violence against her and she wants that to stop. The reason that a lot of women may be apprehensive about even calling the police

79 See for example Kate Rexe, Director, Sisters in Spirit, Native Women's Association of Canada, *Evidence*, April 21, 2010, 1715; Chief Elizabeth Cloud, Women's Council, Assembly of First Nations, *Evidence*, April 21, 2010, 1725; and A/Commr Bob Paulson, Acting Commissioner, Contract and Aboriginal Policing, Royal Canadian Mounted Police, *Evidence*, April 26, 2010, 1620.

80 Wanda Daigneault, Treasurer, Saskatchewan Aboriginal Women's Circle Corporation, *Evidence*, January 12, 2011, 1250.

is because they don't want to uproot their family unit. They don't want to lose all that — the community sense, for one, their family sense. All their family are in the community, and it might cause community uproar because of the husband's family. It really impacts the whole community, not just the family.⁸¹

When women do want police action, the Committee heard from police that in small and remote communities, it may not be possible to remove the perpetrator or find alternative care for children.⁸² Others in urban communities told the Committee that police are not quick enough to lay charges, and build cases that can be taken to court in search of convictions.⁸³ The more promising practices described by Aboriginal women and organizations and police themselves were based on collaboration among police forces, Aboriginal organizations, and providers of programs intended to provide emergency and longer-term support to Aboriginal women experiencing violence.⁸⁴

The Minister responsible for the Status of Women, the Honourable Rona Ambrose, spoke to the Committee on this issue in a larger context:

"[T]here are root causes of violence in the [A]boriginal communities that include things like poverty and racism, and this is why it's incredibly important for us to work with organizations, aboriginal organizations, across the country, and to partner with people like the RCMP and Justice Canada, because this has to be a multi-pronged approach. We need prosecution, we need prevention strategies, and we need community organizations to be involved in a culturally sensitive way."⁸⁵

Based on this testimony, the Committee recommends that the federal government, under the aegis of the Family Violence Initiative, work with the Canadian Association of Chiefs of Police, Aboriginal women's organizations, Status of Women Canada, Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, and the Department of Public Safety Canada to pilot and disseminate results of collaborative approaches at the community level to violence against Aboriginal women.

81 Roseanne Sark, Director of Health Program, Mi'kmaq Confederacy of Prince Edward Island, *Evidence*, June 4, 2010, 1140.

82 A/Commr Bill Robinson, Commanding Officer, "D" Division, Winnipeg, Royal Canadian Mounted Police, *Evidence*, January 13, 2011, 1005.

83 See for example Germaine Benuen, Director of Operations, Sheshatshiu Innu First Nation, *Evidence*, October 26, 2010, 0955.

84 See for example Angie Bear, Community Development Worker, ISKWEW Women Helping Women Co-operative Health Centre, *Evidence*, January 12, 2011, 1345.

85 Honourable Rona Ambrose, Minister for Status of Women, *Evidence*, March 1, 2011, 1215.

Access to Justice

The Committee heard that, in some cases, when women seek legal recourse against their perpetrator, they face major barriers including the attitude of both police and courts and a dearth of legal aid available.⁸⁶

Several witnesses flagged that only a small proportion of reports of abuse ever result in charges being laid.⁸⁷ With respect to the court system itself, the Committee heard testimony of the impact of the courts' failure to act,⁸⁸ and the importance of legal representation for Aboriginal women who do choose to lay charges and seek convictions.⁸⁹ As noted above, the Committee heard of a particular gap that is emerging for family members seeking legal redress with respect to missing and murdered women.

There are wide differences in access to courts, and in their operations with respect to violence against Aboriginal women. In some communities, because only circuit courts are available, there are fewer opportunities to take cases forward.⁹⁰ In Edmonton, the Committee learned of the development of a domestic violence court, which holds daily hearings. In some jurisdictions, the police and social workers can interview all the affected parties and their counsel, assess risks, make recommendations to the court, and work with agencies to propose family reconciliation plans.

Several federal investment programs, described in greater detail below, are intended to improve access to the criminal justice system for Aboriginal women. However, none of are intended to provide assistance to help victims or their family members access the legal representation they may need. Therefore,

The Committee recommends that the federal government continue to work with its provincial and territorial partners and stakeholders to determine what more can be done within existing service models to better address the needs of Aboriginal victims of violence.

86 See for example, Ellen Gabriel, President, Quebec Native Women's Association, *Evidence*, June 10, 2010, 1210; and Darcie Bennett, Campaigns Director, Pivot Legal Society, *Evidence*, January 18, 2011, 1815.

87 See for example, Hilla Kerner, Collective Member, Vancouver Rape Relief and Women's Shelter, *Evidence*, January 18, 2011, 1345.

88 Asia Czapska, Advocacy Director, Justice for Girls, *Evidence*, January 18, 2011, 1155; and Janine Benedet, law professor, University of British Columbia (as individual), *Evidence*, January 18, 2011, 1510.

89 For examples, see Darcie Bennett, Campaigns Director, Pivot Legal Society, *Evidence*, January 18, 2011, 1815; and Jeannette Corbiere Lavell, President, Native Women's Association of Canada, *Evidence*, February 3, 2011, 1145.

90 Sandra Tucker, Manager, Abuse Prevention Policy and Programs, Pauktuuitit Inuit Women's Association, *Evidence*, January 20, 2011, 0820.

Among the federal programs intended to improve access to justice more generally, the federal government has funded an Aboriginal Courtwork Program, with a started objective of “providing Aboriginal persons charged with an offence with timely and accurate information at the earliest possible stage of the criminal justice process.”⁹¹ This program was initiated by communities in the 1960s, and has received federal funding beginning in 1968, becoming an ongoing contribution program in 1978. The Minister of Justice, the Honourable Rob Nicholson, told the Committee that the program was “to make sure that people who get involved with the criminal justice system are aware of their rights and aware of the help they may be able to get.”⁹²

The Federal Aboriginal Justice Strategy is also led by the Department of Justice, and cost-shared with provinces and territories. The Committee was told that the strategy

... uses traditional dispute resolution methods to address crime and victimization and currently supports more than 120 community-based justice programs in approximately 400 [A]boriginal communities across Canada. Through this holistic process, offenders are held accountable and attempts are made to repair the harm suffered by the victim while at the same time restoring relationships between victims, offenders, and communities.⁹³

According to the Department of Justice Canada’s website, this strategy “enables Aboriginal communities to have increased involvement in the local administration of justice and, as such, provides timely and effective alternatives to mainstream justice processes in appropriate circumstances.”⁹⁴

Created in 1991, the Aboriginal Justice Strategy was part of an overall federal Aboriginal crime strategy and has been renewed three times. In 2007, the funding was enhanced to \$14.5 million over two years (from 2007-2008 to 2008-2009).⁹⁵ In August 2008, the Minister of Justice confirmed the strategy’s renewal for five years until 2012, with funding of \$40 million over that period.⁹⁶ The enhanced funding was to allow expansion “into areas of high need, such as urban, northern, and off reserve Aboriginal communities, in addition to focusing on Aboriginal youth.”⁹⁷

91 Department of Justice, “Aboriginal Courtwork Program”, <http://www.justice.gc.ca/eng/pi/pb-dgp/arr-ente/acp-apa.html>.

92 Honourable Rob Nicholson, Minister of Justice, Evidence, March, 2011, 1200.

93 Carole Morency, Acting General Counsel, Criminal Law Policy Section, Department of Justice, Evidence, April 26, 2010, 1540.

94 Department of Justice, *The Aboriginal Justice Strategy*, <http://www.justice.gc.ca/eng/pi/ajs-sja/>.

95 Ibid.

96 Department of Justice Canada, *Aboriginal Justice Strategy: Mid-Term Evaluation — Final Report*, October 2010, http://www.justice.gc.ca/eng/pi/eval/rep-rap/10/ajs-sja/ajs_mt_e.pdf, p. 4.

97 Ibid.

While the current commitment is until 2012, the Department's *Report on Plans and Priorities* for 2011-2012 includes its plan to "... in collaboration with federal, provincial, territorial, Aboriginal and community justice partners, design and implement Aboriginal Justice Strategy renewal beyond 2012."⁹⁸

Finally, the National Crime Prevention Strategy has as its mission to "provide national leadership on effective and cost-efficient ways to both prevent and reduce crime by addressing known risk factors in high-risk populations and places".⁹⁹ It is administered by the National Crime Prevention Centre, within the Department of Public Safety Canada.¹⁰⁰

The Committee heard that the National Crime Prevention Centre "has been an active and supportive partner in many [A]boriginal communities across the country by investing over \$46 million to fund 40 crime prevention projects aimed at [A]boriginal communities, most of which are currently active for the next couple of years."¹⁰¹

The Committee heard that the National Crime Prevention Strategy is oriented towards long-term results and aims to improve the futures of today's youth. Staff of the National Crime Prevention Centre at the Department of Public Safety told the Committee:

We feel that well-thought-out and properly implemented prevention measures are the best way to reduce the number of victims. At the same time, we are obviously aware that this is a long-term process, and the effects will only be felt several years later, after the projects have been carried out, especially since our targeted groups are youth aged 6 to 24.¹⁰²

Among its three funding mechanisms¹⁰³ is the Northern and Aboriginal Crime Prevention Fund, created in 2008. This fund was allocated \$8 million for 2010-2011. According to the Department of Public Safety's website, the fund

... [a]ssists communities experiencing multiple risk factors and other challenges that affect their ability to respond to crime issues, such as remote geographical location and

98 Department of Justice Canada, *Reports on Plans and Priorities, 2011-2012*; <http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/2011-2012/inst/jus/jus-eng.pdf>, p. 13.

99 Public Safety Canada, *A Blueprint for Effective Crime Prevention*, 2007, as cited in Public Safety Canada, *Supporting the Successful Implementation of the National Crime Prevention Strategy*, 2008, p. 1 <http://www.publicsafety.gc.ca/res/cp/res/fl/ssincps-amosnpc-eng.pdf>.

100 Public Safety Canada, *National Crime Prevention Strategy*, <http://www.publicsafety.gc.ca/prg/cp/ncps-eng.aspx>.

101 Daniel Sansfaçon, Acting Executive Director, National Crime Prevention Centre, Department of Public Safety, *Evidence*, April 26, 2010, 1550.

102 Ibid.

103 Ibid.

limited capacity. It achieves this by providing time-limited funding to support culturally sensitive initiatives that foster the development and implementation of crime prevention approaches in Aboriginal communities, both on-and off reserve and in the North.¹⁰⁴

Housing and Shelter

Housing

The Committee heard extensively about the shortage of affordable housing, on reserve and in non-reserve communities, and its impact on women's capacity to leave abusive home situations. Although also related to the poverty of Aboriginal women, one witness summed up the particular significance of affordable housing with respect to Aboriginal women and violence:

Without a safe place to call home, Aboriginal women are at extreme risk of violence. For mothers living in poverty, finding adequate housing is a major barrier to keeping themselves and their children safe.¹⁰⁵

The Committee has heard that the widespread shortage of housing on reserve can exacerbate the risk women face with respect to violence. An extensive study of the issue concluded: "A common issue on reserves is the lack of housing. This is especially acute for Aboriginal women fleeing a violent situation. They may stay with relatives, but this is temporary at best and cannot be considered a long-term solution."¹⁰⁶ The same study suggested that a shortage of such housing in nearby towns was also a deterrent to women leaving violent situations.¹⁰⁷

Similarly, NWAC, in a 2004 document on Aboriginal women's health, reported that "Chronic housing shortages on reserve, and a lack of affordable housing off reserve, leave Aboriginal women at increased risk of violence due to a lack of practical options."¹⁰⁸

104 Public Safety Canada, *Northern and Aboriginal Crime Prevention Fund*, <http://www.publicsafety.gc.ca/prg/cp/nacpf-index-eng.aspx>.

105 Darle Bennett, *Three Ways To Keep Women Safer: Housing, legal and child care support for aboriginal women*, January 20, 2011, <http://www.thevalleyvoice.ca/Voice%20Stories/January%202011/Three%20Ways%20To%20Keep%20Women%20Safer%20-%20January%2020-%202011.htm>.

106 Sandra Lambertus, *Addressing Violence Perpetrated Against Aboriginal Women in Alberta, Final Report*, Project Lifeline, November 2007, p. 169, <http://www.whm.ca/documents/LifelineEBook.pdf>.

107 Ibid., p. 170.

108 Native Women's Association, *Background Document on Aboriginal Women's Health For the Health Sector Session*, Following up to the Canada-Aboriginal Peoples Roundtable, October 2004, p. 4, http://www.aboriginalroundtable.ca/sect/hlth/bckpr/NWAC_BgPaper_e.pdf.

The particular challenges facing Inuit women in isolated communities have been identified by Pauktuutit: “The extreme housing crisis across the Arctic often means that for women living with violence in the home there may be no other safe housing options, and the cost of air travel to seek safety in another community can be prohibitively expensive.”¹⁰⁹

Other research has described the links between housing and violence as well. For example, a 2008 Public Health Agency of Canada report on Aboriginal women and violence flagged how women could avoid reporting violence or abuse for fear of losing their housing, and related consequences.¹¹⁰ It also suggested that the assurance of housing would encourage the reporting of incidences of violence.¹¹¹

Finally, the Committee also heard that a lack of housing was a possible trigger for removal of children from families,¹¹² addressed in greater detail elsewhere in this report.

Officials from Canada Mortgage and Housing Corporation (CMHC) told the Committee that

[a] key part of CMHC's mandate is to work with our provincial, territorial, and non-governmental partners, as well as the private sector, to help Canadians from all walks of life access quality affordable homes. CMHC's assisted housing initiatives are designed to help some of the most vulnerable in society, including women who are victims of domestic violence.¹¹³

Starting in 2001, the federal government established a framework for cost-sharing new affordable housing construction, with a funding commitment of \$680 million. In 2003, a federal commitment of \$320 million was dedicated to additional funding for housing targeted to low-income households in communities with a particular need for affordable housing. In this phase, the rent of the housing units has to be at levels affordable for low-income households.¹¹⁴

In Budget 2006, the federal government announced \$300 million in a one-time transfer through the Northern Housing Trust “to help meet short-term pressures with regard

109 Pauktuutit, *Violence Against Inuit Women Backgrounder*, <http://www.pauktuutit.ca/index.php/home/backgrounder/>.

110 Public Health Agency of Canada, *Aboriginal Women and Family Violence*, 2008, p. 8, 18, http://www.phac-aspc.gc.ca/ncfv-cnivf/pdfs/fem-abor_e.pdf.

111 Ibid., p. 34 and 36.

112 Sheila Nelson, Manager, Community and Family Services, Child Protection Program, Yellowknife Health and Social Services Authority, *Evidence*, January 20, 2011, 0850.

113 Sharon Matthews, Vice-President, Assisted Housing Sector, Canada Mortgage and Housing Corporation, *Evidence*, February 17, 2011, 1115.

114 Ibid.

to the supply of affordable housing in the North.”¹¹⁵ This funding was allocated to the three Northern territories from 2006-2007 to 2008-2009.¹¹⁶

The Committee heard that this investment in housing in Nunavut alone resulted in the construction of 725 “new public housing rent-geared-to-income units.”¹¹⁷

In 2008, the federal government announced \$1.9 billion over five years, for housing and homelessness programs for low-income Canadians, which included a three-year commitment for an extension of the Affordable Housing Initiative (AHI).

In July 2011, federal-provincial-territorial governments announced “a \$1.4 billion combined investment toward reducing the number of Canadians in housing need under a new Affordable Housing Framework 2011–2014.”¹¹⁸ Under the new Framework, provinces and territories are responsible for the design and delivery of affordable housing programs, which allows them to address their specific housing needs and priorities.¹¹⁹

A further one-time investment was made through Canada’s Economic Action Plan,¹²⁰ which distributed \$1.525 billion in funding through amendments to AHI’s cost-sharing and delivery arrangements with the provinces and territories. This arrangement enabled the federal government to offer the one-time investment in housing stimulus measures to construct new, and renovate existing, social housing.¹²¹

Two other components of the Economic Action Plan addressed housing needs for Aboriginal peoples. The first, called Addressing First Nations’ Housing Needs Initiative, invested \$400 million over two years in First Nations’ housing needs on reserve.¹²² The

115 Department of Finance, “One-Time Funding to Provinces and Territories,” New Release, 2006. http://www.fin.gc.ca/n06/data/06-048_1-eng.asp.

116 Ibid.

117 Alain Barriault, President, Nunavut Housing Corporation, *Evidence*, February 17, 2011, 1130.

118 Canada Mortgage and Housing Corporation, “Federal/Provincial/Territorial Ministers Responsible for Housing Announce a New Framework for Affordable Housing,” News Release, July 4, 2011, <http://www.cmhc-schl.gc.ca/en/corp/nero/nere/2011/2011-07-04-0930.cfm>.

119 Ibid.

120 The Economic Action Plan funding total includes \$850 million for Renovation and Retrofit of Existing Social Housing, \$400 million for Housing for Low-Income Seniors, and \$75 million for Housing for Persons with Disabilities. Due to the distinctive needs in the territories, \$200 million for Northern Housing is being provided to the territories with no cost-sharing requirement. More details available at <http://www.cmhc.ca/housingactionplan/index.cfm>.

121 Canada Mortgage and Housing Corporation, *Affordable Housing Initiative*, http://www.cmhc.ca/en/inpr/affhoce/fias/fias_015.cfm.

122 Barbara Lawless, Director General, Homelessness Partnering Secretariat, Department of Human Resources and Skills Development, *Evidence*, February 17, 2011, 1105. Further details in: Government of Canada, “Addressing First Nations’ Housing Needs,” *Canada’s Economic Action Plan*, <http://www.actionplan.gc.ca/initiatives/eng/index.asp?mode=7&initiativeID=8>.

second allocated \$200 million over two years to fund the construction and renovation of social housing in the three territories. More details of this initiative are provided below.

Of the \$400 million allocated to Addressing First Nations' Housing Needs Initiative, CMHC was to deliver \$250 million over two years to create new on reserve housing and to repair and renovate existing federally assisted on reserve social housing.¹²³ Data to January 2011 indicate that \$123 million was spent in 2009–2010 and \$127 million was committed for 2010–2011.¹²⁴

The remaining \$150 million (of the total \$400 million), AANDC allocated for first nations over the two years (\$75 million for 2009–2010 and \$75 million for 2010–2011).¹²⁵ According to testimony, in 2009–2010 183 new housing units were built,¹²⁶ almost 2,000 units were renovated, nearly 600 lots were serviced (prepared for future construction), and nearly 825 jobs were created.¹²⁷ In 2010–2011, AANDC allocated funding for 58 serviced lots, 1,935 renovations, 191 new housing units.¹²⁸

As noted above, the 2009 budget also allocated \$200 million over two years to fund the construction and renovation of social housing in the three territories. Data as of January 2011 indicate that \$100 million was provided in 2009–2010 and \$100 million was to be provided in 2010–2011. Funding was delivered through CMHC, through amendments to existing bilateral agreements between the federal government and territories under the Affordable Housing Initiative.

The funds were to be allocated based on greatest need, with Yukon and the Northwest Territories each receiving \$50 million and Nunavut receiving \$100 million.¹²⁹ The Committee heard that the \$100 million investment in Nunavut has led to the construction of 285 new public housing units.¹³⁰

123 Gail Mitchell, Director General, Community Infrastructure Branch, Regional Operations Sector, Department of Indian Affairs and Northern Development, February 17, 2011, 1105.

124 Government of Canada, *Canada's Economic Action Plan, Year 2 — Built to keep our economy growing — A Seventh report to Canadians*, p. 95, <http://www.actionplan.gc.ca/grfx/pdf/ceap-paec-eng.pdf>.

125 From INAC Submission by Michael Wernick, March 9, 2011.

126 Ibid.

127 Barbara Lawless, Director General, Homelessness Partnering Secretariat, Department of Human Resources and Skills Development, *Evidence*, February 17, 2011, 1105.

128 From INAC Submission by Michael Wernick, March 9, 2011.

129 Sharon Matthews, Vice-President, Assisted Housing Sector, Canada Mortgage and Housing Corporation, *Evidence*, February 17, 2011, 1115. For more detail: Government of Canada, "Northern Housing," *Canada's Economic Action Plan*, <http://actionplan.gc.ca/initiatives/eng/index.asp?mode=7&initiativeID=12>.

130 Jim Lanigan, Treasurer, National Aboriginal Housing Association, *Evidence*, February 17, 2011, 1130.

The funding aimed to assist households who were on, or qualified to be on, a social housing waiting list. Territorial governments were responsible for program delivery and for approval of funding applications for new construction, as submitted by municipalities, not-for-profit organizations and private sector developers. Only existing federally assisted social housing qualified for repair and retrofit funding.¹³¹

Shelters

The Committee also heard of the importance of accessible emergency shelters for women who do flee violence, and a range of opinion on whether these supports should be in rural, isolated and/or on reserve communities, or whether they should be at some distance from the communities to provide greater protection and safety for women leaving violent situations. The Committee was disturbed to learn of waiting lists for shelters and safe spaces for women facing violence.

The federal government has funded programming, including the approval by SWC of more than \$1 billion “to end violence against Aboriginal women,” in 2009–2010;¹³² and an expenditure of \$29.6 million each year in “family violence prevention programs and services on reserve.”¹³³ In addition, federal funding targeted to increasing the number of shelter beds for people who were homeless included funding used to build, operate and renovate shelters for Aboriginal women. More details on both programs are provided below.

Family Violence Prevention Program

The Family Violence Prevention Program (FVPP) “supports a network of 35 shelters serving approximately 265 First Nations communities.”¹³⁴ According to testimony, the network is now comprised of 41 shelters.¹³⁵

The total budget of the FVPP is \$18.5 million per year, \$11.5 million of which goes to operational funding and \$7 million is used for approximately 350 community-driven prevention projects in First Nation and northern communities.¹³⁶ The community prevention

131 Ibid.

132 Department of Justice, *Backgrounder B: The Government of Canada's Ongoing Support for Aboriginal Peoples*, October 2010, http://www.justice.gc.ca/eng/news-nouv/nr-cp/2010/doc_32565.html.

133 Ibid.

134 Ibid.

135 Mary Quinn, Director General, Social Policy and Programs Branch, Department of Indian Affairs and Northern Development, *Evidence*, Monday, April 26, 2010, 1530.

136 Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, *Canada's New Government Takes Action to End Violence Against First Nations Women*, June 22, 2007, <http://inac-ainc.info/ai/mr/nr/m-a2007/2-2899-eng.asp>.

projects include “public awareness campaigns, conferences, workshops, stress and anger management seminars, support groups, and community needs assessments.”¹³⁷

In June 2007, almost \$56 million in funding was allocated to on reserve shelters through a five-year investment (ending in 2012) in AANDC’s Family Violence Prevention Program and CMHC’s Shelter Enhancement Program (SEP) on reserve.¹³⁸

Of this funding, around \$53.45 million will go to the Family Violence Prevention Program for “operational costs of existing shelters to provide protection and prevention services that meet the needs of women, children and families ordinarily resident on reserve.”¹³⁹

The remaining funding was allocated to the Shelter Enhancement Program, as discussed below, which received the \$2.2 million for the construction of up to five additional shelters on reserve.¹⁴⁰

Shelter Enhancement Program

The Shelter Enhancement Program, under CMHC aims to provide “financial assistance to repair, rehabilitate and improve existing shelters, both on- and off reserve, for women, children and youth who are victims of family violence. The program also assists in the acquisition or construction of new shelters and second stage housing.”¹⁴¹

Through the federal government’s Family Violence Initiative, the Shelter Enhancement Program (SEP) receives \$1.9 million of on-going annual funding.¹⁴²

137 Ibid.

138 Ibid. and Canada Mortgage and Housing Corporation, *News Releases: Government of Canada Announces Five New Women’s Shelters for First Nations Communities*, March 4, 2008, <http://www.cmhc-schl.gc.ca/en/corp/nero/nere/2008/2008-03-04-1000.cfm>. AND Canada Mortgage and Housing Corporation, *2008-2012: Summary of the Corporate Plan -- Building on Innovation*, 2008, http://www.cmhc-schl.gc.ca/en/corp/about/anrecopl/upload/CPS_E.pdf, p. 34.

139 Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, *Canada’s New Government Takes Action to End Violence Against First Nations Women*, June 22, 2007, <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/aiarch/mr/nr/m-a2007/2-2899-eng.asp>.

140 Canada Mortgage and Housing Corporation, *Audit and Evaluation Services: Shelter Enhancement Program 2007 -- Evaluation Plan*, 2007, [ftp://ftp.cmhc-schl.gc.ca/chic-ccdh/Research_Reports-Rapports_de_recherche/eng_bilingual/Shelter%20Enhancement%20Program%202007%20Evaluation%20Pi](ftp://ftp.cmhc-schl.gc.ca/chic-ccdh/Research_Reports-Rapports_de_recherche/eng_bilingual/Shelter%20Enhancement%20Program%202007%20Evaluation%20Plan%20_Eng.pdf)
[an%20_Eng.pdf](ftp://ftp.cmhc-schl.gc.ca/chic-ccdh/Research_Reports-Rapports_de_recherche/eng_bilingual/Shelter%20Enhancement%20Program%202007%20Evaluation%20Pi), p. 13.

141 Canada Mortgage and Housing Corporation, *2008-2012: Summary of the Corporate Plan— Building on Innovation*, 2008, http://www.cmhc-schl.gc.ca/en/corp/about/anrecopl/upload/CPS_E.pdf, p. 52.

142 Department of Justice, *Backgrounder B: The Government of Canada’s Ongoing Support for Aboriginal Peoples*, October 2010, http://www.justice.gc.ca/eng/news-nouv/nr-cp/2010/doc_32565.html.

Of the nearly \$56 million in funding allocated to on reserve shelters in 2007, SEP received \$2.2 million for the construction of five shelters.¹⁴³ The new shelters will be built in First Nations communities in five provinces: Quebec, Northern Ontario, Manitoba, Alberta and British Columbia.¹⁴⁴ According to testimony, as of April 2010, three of those shelters had already been built, and two were scheduled to be completed in May 2010.¹⁴⁵

Homeless Partnering Strategy

The Homelessness Partnering Strategy (HPS) is a community-based program that has the goal of preventing and reducing homelessness throughout Canada by investing in transitional and supportive housing through a housing-first approach.¹⁴⁶ The HPS relies on communities to evaluate their own housing and shelter needs and to propose appropriate projects to respond to homelessness.¹⁴⁷ This approach is supported by collaboration among the federal, provincial and territorial governments and communities. The strategy supports 61 designated communities and some small, rural, northern, and Aboriginal communities to develop community-based measures to assist homeless individuals and families.¹⁴⁸

Established in April 2007, the HPS initially had annual funding of \$134.8 million for two years, and replaced the National Homeless Initiative, which ran from 1999 to 2007. As part of the government's 2008 commitment of \$1.9 billion to housing and homelessness, there was a two-year renewal of the HPS and a commitment to maintain annual funding for housing and homelessness until March 2014. Since April 2011, the government has renewed HPS, with a funding level of \$134.8 million annually, and committed to its funding until March 2014.¹⁴⁹

The HPS has seven funding components, the most relevant of which is the Aboriginal Homelessness component. This funding is intended to respond to the needs of

143 Canada Mortgage and Housing Corporation, *Audit and Evaluation Services: Shelter Enhancement Program 2007 — Evaluation Plan*, 2007, [ftp://ftp.cmhc-schl.gc.ca/chic-ccdh/Research_Reports-Rapports_de_recherche/eng_bilingual/Shelter%20Enhancement%20Program%202007%20Evaluation%20Plan%20_Eng.pdf](http://ftp.cmhc-schl.gc.ca/chic-ccdh/Research_Reports-Rapports_de_recherche/eng_bilingual/Shelter%20Enhancement%20Program%202007%20Evaluation%20Plan%20_Eng.pdf), p. 13.

144 Canada Mortgage and Housing Corporation, *Government of Canada Announces Five New Women's Shelters for First Nations Communities*, March 4, 2008, <http://www.cmhc-schl.gc.ca/en/corp/nero/nere/2008/2008-03-04-1000.cfm>.

145 Mary Quinn, Director General, Social Policy and Programs Branch, Department of Indian Affairs and Northern Development, *Evidence*, April 26, 2010, 1650.

146 Human Resources and Skills Development Canada, *Homelessness Partnering Strategy*, <http://www.hrsdc.gc.ca/eng/homelessness/index.shtml>.

147 Barbara Lawless, Director General, Homelessness Partnering Secretariat, Department of Human Resources and Skills Development, *Evidence*, February 17, 2011, 1155.

148 Human Resources and Skills Development Canada, *About the Strategy*, http://www.hrsdc.gc.ca/eng/homelessness/about_us/index.shtml.

149 Ibid.

homeless Aboriginal population, through an integrated service delivery system that is culturally appropriate and community-driven. By working in partnership with Aboriginal groups, the program intends to meet the unique needs of “off reserve” Aboriginal people in cities and rural areas. While matching contributions are not required, community contributions are encouraged.¹⁵⁰

The Director General, Homelessness Partnering Secretariat of the Department of Human Resources and Skills Development, spoke to the results to date of the HPS:

Since 2007, 57 projects valued at just over \$27 million, and funded through the three regionally delivered streams previously mentioned, have targeted Aboriginal women exclusively, and a number of these address the needs of Aboriginal women who are homeless due to violence. As well, through national program spending, we have seen the needs of Aboriginal women who are homeless or at risk of being homeless being addressed through the transfer of federal properties for projects that support victims of domestic violence, through the funding of research projects related to Aboriginal women and/or violence, and through working with other federal departments and agencies to explore new ways to address homelessness.¹⁵¹

The Committee learned that funding by AANDC for emergency shelters is currently available only to Aboriginal people on reserves, which excludes almost all communities in the Territories. As suggested by the Northwest Territories Coalition Against Family Violence,

The Committee recommends that the federal government, in collaboration with national and/or regional Aboriginal groups and territorial governments, review Aboriginal Affairs and Northern Development Canada’s policies within its Family Violence Prevention Program with a view to making Northern communities eligible for funding.

Further, as suggested by the Ending Violence Association of British Columbia,

The Committee recommends, should new funding for anti-violence work with Aboriginal women become available, that it include a component for training Aboriginal women so that they can be employed in delivering the service.¹⁵²

150 Human Resources and Skills Development Canada, *Aboriginal Homelessness*, <http://www.hrsdc.gc.ca/eng/homelessness/funding/aboriginal.shtml>.

151 Barbara Lawless, Director General, Homelessness Partnering Secretariat, Department of Human Resources and Skills Development, *Evidence*, February 17, 2011, 1100.

152 Marilyn George, Representative, Outreach Services Coordinator, Ending Violence Association of British Columbia, *Evidence*, January 18, 2011, 1150.

Family Violence Prevention and Healing

Aboriginal witnesses from across Canada told the Committee that preventing violence will require widespread healing, not just of victims, but also the perpetrators of violence and the families and wider community within which the violence takes place. As described in the Committee's interim report, witnesses described colonization practices of the past, including the residential school system, and its aftermath, as well as present practices with respect to child welfare policies and practices. These are dealt with in greater detail below.

Residential Schools and Their Aftermath

Witnesses described the residential school system as a root cause of so much current violence in communities. Many Aboriginal people spent much of their youth in the residential school system, described in more detail below, where, as described by one witness, they "were stripped of their identity, their culture, and their language."¹⁵³ Another witness said that residential schools were:

a root cause of the cycle of violence that continues to this day. There are all types of violence — physical, emotional, mental, spiritual, sexual, racialized and sexualized — of which [A]boriginal women are direct targets....¹⁵⁴

Another witness described it as follows:

Residential schools have had such a negative impact on our people that two or three generations later the effects are still clearly evident. Violence against [F]irst [N]ations women and children is rampant in our communities, born from the cycle of abuse created from residential schools.¹⁵⁵

Between the late 1800s and the early 1990s, the federal government, together with several Christian churches, operated a system of residential schools for Aboriginal children across the country. According to the formal apology issued by The Right Honourable Prime Minister Stephen Harper in 2008, the Indian Residential Schools (IRS) educational system saw more than 150,000 Aboriginal children taken to boarding schools, often miles away from their families,

153 Jo-Anne Hansen, Representative, Little Warriors, *Evidence*, January 21, 2011, 0900.

154 Beverley Jacobs, Former President of the Native Women's Association of Canada, As an Individual, *Evidence*, January 18, 2011, 1505.

155 Patricia Schuster, Executive Director, Saskatchewan First Nations' Women's Commission, Federation of Saskatchewan Indian Nations, *Evidence*, February 15, 2011, 1100.

to remove and isolate children from the influence of their homes, families, traditions and cultures, and to assimilate them into the dominant culture. These objectives were based on the assumption Aboriginal cultures and spiritual beliefs were inferior and unequal. Indeed, some sought, as it was infamously said, “to kill the Indian in the child”. Today, we recognize that this policy of assimilation was wrong, has caused great harm, and has no place in our country.¹⁵⁶

While the schools mainly took in First Nation and Inuit children, there were also Métis students. Though the system formally ended in 1969, several government-run schools remained open and the last such institution operated with federal support until 1996. Approximately 80,000 First Nations, Inuit and Métis former IRS students are alive today.

Initial revelations of physical and sexual abuses at the schools released a flood of further revelations and a broader focus on other damages wrought by the system.¹⁵⁷ Broadly, four harms came to light:

- the poor quality of education received by Aboriginal students;
- the damage done to family structures through the removal of children from their homes;
- the negative impacts on Aboriginal culture and language, both through the removal of children from their communities and the repression of Aboriginal traditions and languages in schools; and
- the physical, mental, spiritual and emotional damage to students.

In January 1998, the federal government formally responded to the 1995 report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples. The government’s policy response, known as *Gathering Strength — Canada’s Aboriginal Action Plan*, outlined a strategy to begin a process of reconciliation and renewal with Aboriginal peoples. At that time, a Statement of Reconciliation by the Minister of Indian and Northern Affairs on behalf of all Canadians acknowledged the contribution of Aboriginal peoples to Canadian society and formally expressed to all Aboriginal people in Canada “profound regret for past actions of the federal government which have contributed to these difficult pages in history of our relationship together.” The Statement singled out the residential school system as one aspect of the relationship that required particular attention, and offered this apology:

156 The Right Honourable Prime Minister Stephen Harper, *Statement of Apology — to former students of Indian Residential Schools*, June 11, 2008, <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1100100015644>.

157 For a fuller discussion of these impacts, see Royal Commission on Aboriginal Peoples, Chapter 10, “Residential Schools,” in *Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples*, 1996, Vol. 1.

The Government of Canada acknowledges the role it played in the development and administration of these schools. Particularly to those individuals who experienced the tragedy of sexual and physical abuse at residential schools, and who have carried this burden believing that in some way they must be responsible, we wish to emphasize that what you experienced was not your fault and should never have happened. To those of you who suffered this tragedy at residential schools, we are deeply sorry.¹⁵⁸

The Statement of Reconciliation was accompanied by the announcement of a \$350 million healing fund to aid victims of abuse. An arms-length, not-for-profit, Aboriginal Healing Foundation (AHF) was formally established in May 1998, with an 11-year mandate.

The Foundation received the \$350 million (plus interest generated) as a one-time grant from the federal government of to provide project funding and to cover its expenses for up to 11 years. In 2005, the federal budget committed an additional \$40 million which assisted in extending 88 existing projects to March 31, 2007. Although the funds from the Foundation will be distributed over the life of the organization, all of the funds were committed in full by October 5, 2003. Since its establishment, the Foundation has provided 1,345 grants in Canada for healing initiatives.¹⁵⁹

In 2007, the AHF received an additional \$125 million under the Indian Residential School Settlement Agreement thereby extending its initial mandate to 2012. This funding has been fully committed to existing AHF-funding grants. Specifically, 134 funded projects were extended until March 31, 2010 and 11 healing centres to March 31, 2012.

With a mission to support community-based healing initiatives for those affected by the legacy of physical and sexual abuse in residential schools, including intergenerational impacts, the Foundation has provided resources for healing initiatives, promotes awareness of the history of residential schools and of the healing issues, and encourages a supportive public environment. Through its work, the Foundation's ultimate vision was to create communities where those affected by the legacy of physical and sexual abuse experienced in residential schools have addressed the effects of unresolved trauma in meaningful terms, have broken the cycle of abuse, and have enhanced their capacity as individuals, families, communities and nations to sustain their well being and that of future generations.¹⁶⁰

158 The full 1998 Statement of Reconciliation can be consulted online at: <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1100100015725>.

159 Project details of every funding grant are available and can be consulted online at: <http://www.ahf.ca/funded-projects>.

160 Aboriginal Healing Foundation, *The Aboriginal Healing Foundation 2010–2015 Corporate Plan*, p. 4. This document is available online at: <http://www.ahf.ca/>.

The Committee has heard testimony across Canada of the important work done by the Foundation, and the importance of on-going healing not only of individuals, but also of families and entire communities. One witness said

Part of the healing foundation was to address the cycle of violence as a result of residential schools.... It was a really good process, because it was at the community level where those resources were being used. It provided those counselling services and elder services. It even provided language programs, self-esteem, whatever kinds of things went along with it.¹⁶¹

In 2006, a negotiated legal settlement — the Indian Residential Schools Settlement Agreement — was reached between the federal government, representatives of former students at residential schools, the Assembly of First Nations, Inuit representatives and several church organizations. It was endorsed by the provincial courts that had been hearing the IRS survivors' claims against the government and church organizations.¹⁶² The Agreement, which was implemented in 2007, is final and binding on all defendants and on those residential school survivors who have opted in to this settlement.

Under this agreement, individuals who had been in residential schools and their families were eligible to apply for Common Experience Payments (until September 2011), and to be assessed for eligibility for Individual assessment processes which could result in additional compensation (until September 2012).¹⁶³

The government initially allocated \$94.5 million for the Indian Residential Schools Resolution Health Support Program, to provide former IRS students and their families with access to emotional health and wellness support services.¹⁶⁴ Budget 2010 committed an additional \$199 million over two years for mental health and emotional support services for former students and their families and "to ensure that payments to former students are made in a timely and effective manner."¹⁶⁵ Approximately \$65.9 million of that funding will be directed to mental health and emotional support services over two years.¹⁶⁶

161 Beverley Jacobs, Former President of the Native Women's Association of Canada. *Evidence*, January 18, 2011, 1635.

162 The final Settlement Agreement can be consulted online at: <http://www.residentialschoolsettlement.ca/settlement.html>.

163 Aileen Nabigon, Director General, Settlement Agreement Policy and Partnerships, Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, *Evidence*, December 14, 2010, 0850.

164 Additional information on Health Canada's Indian Residential Schools Resolution Health Support program is available online at: <http://www.hc-sc.gc.ca/fniiah-spnia/services/indiresident/irs-pi-eng.php>.

165 Government of Canada, *Canada's Economic Action Plan Year 2: Budget 2010*, p. 131. <http://www.budget.gc.ca/2010/pdf/budget-planbudgetaire-eng.pdf>

166 Kathy Langlois, Director General, Community Programs Directorate, First Nations and Inuit Health Branch, Department of Health, *Evidence*, December 14, 2010, 0855.

The Department of Health had been allocated funds to support former residents and their families in these processes and in response to new needs identified through the hearings of the Truth and Reconciliation Commission.¹⁶⁷ The Committee also heard that Health Canada has made efforts to build on capacity and expertise built in the Foundation's projects to deliver these services, but did not have a mandate to go beyond support to individuals.¹⁶⁸

The Committee has heard extensively about the high levels of addiction and mental health problems experienced by Aboriginal peoples and Aboriginal communities as an ongoing effect of the residential school experience. One Aboriginal service described their clients:

These women have an internalized shame about their identity and culture that leads them to live lives filled with violence, addiction, and mental illness. They have been lost, disconnected from their spirit, culture, language, family, and community.¹⁶⁹

As described above, the Department of Health's Inuit and First Nations health programs are intended to address these issues. Several witnesses described the need for these programs, and called for an expansion of these programs, as an important step to preventing violence.¹⁷⁰

Child Welfare

Statistics show that First Nations children are overrepresented in the child welfare system. At the end of March 2007, there were about 8,300 on reserve children in care, a little over 5% of all children living on reserves. This proportion is almost eight times that of children in care living off reserve.¹⁷¹

Although the child welfare system has evolved over the years, outlined in more detail below, many witnesses told the Committee that fear of having children removed from their family homes is a major deterrent to women reporting violence in their families or

167 Aideen Nabigon, Director General, Settlement Agreement Policy and Partnerships, Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, *Evidence*, December 14, 2010, 0850.

168 Kathy Langlois, Director General, Community Programs Directorate, First Nations and Inuit Health Branch, Department of Health, *Evidence*, , December 14, 2010, 1015.

169 Irene Compton, Manager, Cultural Program, Minwaashin Lodge, *Evidence*, April 28, 2010, 1540.

170 See for examples, Germaine Benuen, Director of Operations, Sheshatshiu Innu First Nation, *Evidence*, October 26, 2010, 1015 and Prof. Jennifer Koshan, Professor, University of Calgary, appearing as an individual, *Evidence*, January 21, 2011, 1155.

171 Office of the Auditor General of Canada, "Chapter 4 — First Nations Child and Family Services Program — Indian and Northern Affairs Canada," in the *Report of the Auditor General of Canada*, May 2008, p. 5, http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/docs/aud_ch_oag_200805_04_e.pdf.

seeking support services. Several witnesses described the child welfare system, both on reserve and off reserve, as a continuation of the residential school practice of removing Aboriginal children from their families and most often from their communities.¹⁷² One witness noted that the child protection system can often re-victimize a victim of violence, by removing her children if and when she reports the violence.¹⁷³

Other witnesses drew the link between the child welfare system and the poverty Aboriginal women face. One witness highlighted that in the context of the child welfare system, “[P]overty seems to be a crime.”¹⁷⁴ She emphasized that the dilemma facing Aboriginal women in trying to provide their children: “[I]t's not a lack of love; it's a lack of resources.”

As noted above, there have been some significant improvements to this system. Before the 1950s, federal officials intervened in extreme cases if a child living on reserve was abused or neglected; however, their intervention was not based in law. From the 1950s on, provinces began to deliver child welfare services on reserves. In the 1970s, First Nations began to express dissatisfaction with the way provinces delivered child welfare services: many First Nations children were adopted out of their communities, some even outside Canada, severing the children's ties to their communities and culture.¹⁷⁵ This phenomenon is often referred to as the “sixties scoop.”

In 1990, a First Nations child welfare policy was approved by the federal government. Today, most provinces provide delegated authority for child welfare services on reserves to local First Nations agencies.¹⁷⁶ Since 2007, the federal government has been negotiating Tripartite Frameworks on a province-by-province basis to introduce a new funding formula which has a greater prevention focus.

In 2009, the Assembly of First Nations (AFN) and the First Nations Child and Family Caring Society of Canada brought a complaint before the Canadian Human Rights Commission, alleging that inequities between the funding of child welfare services on reserve and off reserve constituted discrimination based on race and were in contravention of the *Canadian Human Rights Act*. The Canadian Human Rights Commission issued an order referring the matter to the Canadian Human Rights Tribunal. Several interlocutory

172 See, for example, Nahanni Fontaine, Special Advisor on Aboriginal Women's Issues, Aboriginal Issues Committee of Cabinet, Government of Manitoba, *Evidence*, February 8, 2011, 1150.

173 Darcie Bennett, Campaigns Director, Pivot Legal Society, *Evidence*, January 18, 2011, 1730.

174 Katharine Irmgaut, Acting Director, Sisters In Spirit, Native Women's Association of Canada, *Evidence*, February 3, 2011, 1130.

175 *Ibid.*

176 Office of the Auditor General of Canada, “Chapter 4 — First Nations Child and Family Services Program — Indian and Northern Affairs Canada,” in the *Report of the Auditor General of Canada*, May 2008, p. 8. http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/docs/aud_ch_oag_200805_04_e.pdf.

decisions have been released in this case; however the matter currently remains before the Tribunal.

The First Nations Child and Family Services (FNCFS) Program is one of the social programs provided by AANDC for First Nations. While AANDC does not deliver child and family services, the department funds or reimburses First Nations service providers and provinces for administrative and protection services (operating costs) and for the direct costs of placing children in temporary or permanent care of foster parents (maintenance costs). Over the past 20 years, provincial child welfare authorities have delegated program delivery on reserve to a growing number of First Nations Child and Family Services agencies. Prior to the introduction of Tripartite Frameworks, AANDC reimbursed FNCFS agencies through a funding formula known as Directive 20-1. That funding formula now applies in some provinces only.

A 2007 internal evaluation of the FNCFS Program suggested that the Directive 20-1 funding formula used by AANDC may have been partially responsible for the increase in child apprehensions. Under Directive 20-1, the department covers the costs of children in care regardless of the amount, but it will provide minimal funding for supports for children to be cared for safely in their own family. The 2007 evaluation noted that this funding formula “has had the effect of steering agencies towards in-care options — foster care, group homes and institutional care because only these agency costs are fully reimbursed.”¹⁷⁷

The costs of providing child and family services to First Nations people have increased dramatically. According to AANDC, “funding to these service providers has more than doubled over the past decade, from \$238 million in 1998-99 to approximately \$550 million in 2008-09.”¹⁷⁸ Yet witnesses emphasized that if the funding available to foster families were available to the families of the children being removed, there would be a reduced need for such removal.¹⁷⁹

In its efforts to make the apprehension of children the last option, Community and Family Services in the Child Protection Program of the Yellowknife Health and Social Services Authority allocates funding directly to low-income families. The manager of the program explains:

177 Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, *Evaluation of the First Nations Child and Family Services Program*, <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/aiarch/arp/aev/pubs/ev/06-07/0607-eng.asp>.

178 Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, *Better Outcomes for First Nations Children: INAC's Role as a Funder in First Nations Child and Family Services Updated: July 2010*, <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1100100035210>

179 See, for example, Arlene Hache, Executive Director, Centre for Northern Families, *Evidence*, January 20, 2011, 1035 and Donald Langford, Executive Director, Metis Child and Family Services Society, *Evidence*, January 21, 2011, 0930.

As hard as it may be for people to believe, apprehending a child from a woman who has left an abusive relationship is the last option we want. We put out a significant amount of money to assist families that are on a very limited income, and sometimes income support just doesn't pay enough. It's not uncommon for us to give out gift cards on a regular basis.¹⁸⁰

In 2007, the federal government started to roll out its new Enhanced Prevention Focused Approach on a province-by-province basis — these Tripartite Frameworks are described below. As these are negotiated individually with the various provinces, there is currently a wide diversity in how AANDC funds First Nations Child and Family Services:

- Tripartite Frameworks have been signed with six provinces, Alberta, Saskatchewan, Quebec, Nova Scotia, Prince Edward Island, and Manitoba.¹⁸¹
- Funding of the FNCFS Program through what is known as “Directive 20-1” continues to be applied in British Columbia and New Brunswick;
- The 1965 *Indian Welfare Agreement* continues to be applied in Ontario.

Over the last decade, provinces began to shift to a greater emphasis on enhanced prevention in their own approaches to child and family services. As noted above, in 2007 AANDC also started to roll out its new Enhanced Prevention Focused Approach on a province-by-province basis.

In a 2008 report on First Nations Child and Family Services (see more detail below) the Office of the Auditor General (OAG) recommended that, when negotiating agreements with each province, AANDC should, in consultation with First Nations, seek assurance that provincial legislation is being met; the department should also analyze the information obtained and follow-up when necessary. In response, AANDC committed to developing Tripartite Enhanced Prevention Frameworks with provinces and First Nations. According to the department, the frameworks provide a “wider set of tools for Child and Family Services agencies, strong governance and better accountability at Child and Family Services Agencies.”¹⁸² Also, AANDC believes that the enhanced prevention approach ensures that:

- Families get the support and services they need before they reach a crisis;

180 Sheila Nelson, Manager, Community and Family Services, Child Protection Program, Yellowknife Health and Social Services Authority, *Evidence*, January 20, 2011, 0950.

181 Additional information on these agreements is available online at <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1100100035204>.

182 Ibid.

- Community-based services and the child welfare system work together so families receive more appropriate services in a timely manner;
- First Nations children in care benefit from permanent homes (placements) sooner, such as helping families to plan alternative care options; and
- Services and supports are coordinated in a way that best helps the family.

In 2007, the Office of the Auditor General (OAG) conducted an audit examining the First Nations Child and Family Services Program (FNCFS), reporting on this in May 2008.¹⁸³ Among its areas of focus, the OAG included whether the Department was fulfilling its responsibilities under the policy to support child welfare services to on reserve children and families that are culturally appropriate and reasonably comparable with provincial services available off reserves in similar circumstances.

The OAG found that, compared to Directive 20-1, the new funding formula under the New Enhanced Prevention Focused Approach would provide more funds for the operations of First Nations agencies and also offered them more flexibility to allocate resources to different types of child welfare services. For example, it found that on average, funding to Alberta First Nations agencies for the operation and prevention components should have increased by 74% when the new formula was fully implemented in 2010, which should consequently have led to better services for First Nations children.

The OAG also expressed concerns with the new funding formula, as it was based on the assumption that each First Nations agency has 6% of on reserve children placed in care, when the audit found that the actual percentage of children in care can range from 0% to 28%. In a presentation to the Standing Committee on Public Accounts (PAC), the Auditor General noted that

the new formula does not address the inequities of the existing formula. It still assumes that a fixed percentage of [F]irst [N]ations children and families need child welfare services. Agencies with more than 6% of their children in care will continue to be hard-pressed to provide protection services while developing family enhancement services. In our view, the funding formula should be more than a means of distributing the program's budget; it should take into account the varying needs of [F]irst [N]ations children and communities.¹⁸⁴

183 Office of the Auditor General of Canada, "Chapter 4: First Nations Child and Family Services Program — Indian and Northern Affairs Canada," in *Report of the Auditor General of Canada to the House of Commons*, May 2008, section 4.5, http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/docs/aud_ch_oag_200805_04_e.pdf.

184 Sheila Fraser, Auditor General of Canada, Office of the Auditor General of Canada, , *Evidence*, House of Commons, Standing Committee on Public Accounts 2nd Session, 40th Parliament, February 12, 2009, 1555.

Subsequently, PAC reviewed the audit and issued a report which echoed the OAG observations and recommendations.¹⁸⁵

It should be noted that the Committee heard¹⁸⁶ and witnessed¹⁸⁷ that not all AANDC officials are knowledgeable about, or even aware of, these reports and their recommendations; it was recommended that training was needed to provide this information as a necessary step to implementing outstanding recommendations.¹⁸⁸

However, in a report on the federal role as a funder in First Nations family and child services updated as of July 2010, the Department indicated that more than \$100 million would be dedicated to the new prevention approach by 2012-2013, and that its goal was to have agreements with all provinces within this prevention focus by the same year.¹⁸⁹

According to testimony, when fully implemented, this funding will provide over \$100 million annually in additional funding for the new approach under the six framework agreements with Alberta, Manitoba, Ontario, Quebec, Prince Edward Island, Saskatchewan and Nova Scotia.¹⁹⁰ Budget 2010 provided \$53 million over two years to continue the process of implementing this approach.¹⁹¹

An evaluation of the new enhanced prevention approach implemented in Alberta reveals promising results. Departmental officials told the Committee:

We have invested \$91.8 million over five years in Alberta. Overall, there are now more culturally appropriate placements, more permanency supports for children, and increased use by families of prevention programming, as well as increased use of less costly placements. In 2007-08, for instance, in Alberta there were 329 in institutional care; in 2009-10 there were 68. There has been a substantial reduction demonstrated by an

185 Office of the Auditor General of Canada, "Chapter 4: First Nations Child and Family Services Program — Indian and Northern Affairs Canada," in *Report of the Auditor General of Canada to the House of Commons*, May 2008, section 4.5, http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/docs/aud_ch_oag_200805_04_e.pdf.

186 Cindy Blackstock, Executive Director, First Nations Child and Family Caring Society of Canada, *Evidence*, February 15, 2011, 1155.

187 See testimony by Aboriginal Affairs and Northern Development Canada officials, *Evidence*, February 15, 2011.

188 Cindy Blackstock, "Reconciliation means not saying sorry twice: How inequities in Federal Government child welfare funding, and benefit, on reserves drives First Nations children into foster care," Submission, February 15, 2011, p. 12.

189 Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, *Better Outcomes for First Nations Children: INAC's Role as a Funder in First Nations Child and Family Services — Updated: July 2010*, p. 7.

190 Sheilagh Murphy, Director General, Social Policy and Programs Branch, Department of Indian Affairs and Northern Development, *Evidence*, February 15, 2011, 1210.

191 Government of Canada, *Canada's Economic Action Plan Year 2: Budget 2010*, p. 125. <http://www.budget.gc.ca/2010/pdf/budget-planbudgetaire-eng.pdf>.

increased use of more cultural and fewer institutional placements of children unable to be in care by their families. In terms of kinship care, we had no one in that kind of arrangement in 2007-08; in 2009-10 we had 375. There has been a dramatic increase, demonstrating that there's a support for that type of culturally appropriate placement within the Alberta context. In terms of post-adoptive subsidies, we've gone from none in 2007-08 to 130 in 2009-10.¹⁹²

In its submission, the Department told the Committee:

With this new approach, First Nations Child and Family Services agencies will be able to ensure that more First Nations children and parents get the help they need to prevent the types of crises that lead to intervention and family breakdown. This may include services such as in-home supports, respite care, and mentoring. The new approach will also strengthen partnerships with other community services to better meet the needs to First Nations children and their families.¹⁹³

192 Sheilagh Murphy, Director General, Social Policy and Programs Branch, Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, *Evidence*, February 15, 2011, 1235.

193 Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, Submission, June 18, 2010.

LIST OF RECOMMENDATIONS

Therefore, the Committee recommends that the review of federal Post-Secondary Student Support Program consider and address the particular situation of Aboriginal women escaping violence. 5

The Committee recommends that the federal government work towards removing barriers to economic growth for on-reserve Aboriginal peoples, with a particular focus on barriers to the full economic participation of Aboriginal women. 10

The Committee recommends that the federal government collaborate with the Native Women's Association of Canada to explore the feasibility of i) sharing some or all of the information in the data base with the Royal Canadian Mounted Police Support Centre for Missing Persons; and ii) deciding what, if any information, can ethically be made available more broadly beyond police and justice system officials. 16

The Committee recommends that the federal government, through Health Canada and in collaboration with Aboriginal, provincial and territorial organizations, should consider support services in the Inuit and First Nations Health Branch geared towards families of missing and murdered Aboriginal women. 16

The Committee recommends that the federal government, under the aegis of the Family Violence Initiative, work with the Canadian Police College, Aboriginal women's organizations, and the Department of Public Safety Canada to develop and disseminate training materials with respect to the cultural and historical context in which violence against Aboriginal women occurs. 19

Based on this testimony, the Committee recommends that the federal government, under the aegis of the Family Violence Initiative, work with the Canadian Association of Chiefs of Police, Aboriginal women's organizations, Status of Women Canada, Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, and the Department of Public Safety Canada to pilot and disseminate results of collaborative approaches at the community level to violence against Aboriginal women. 20

The Committee recommends that the federal government continue to work with its provincial and territorial partners and stakeholders to determine what more can be done within existing service models to better address the needs of Aboriginal victims of violence. 21

The Committee recommends that the federal government, in collaboration with national and/or regional Aboriginal groups and territorial governments, review AANDC’s policies within its Family Violence Prevention Program with a view to making Northern communities eligible for funding. 31

The Committee recommends, should new funding for anti-violence work with Aboriginal women become available, that it include a component for training Aboriginal women so that they can be employed in delivering the service. 31

APPENDIX A

LIST OF WITNESSES

THIRD SESSION, 40TH PARLIAMENT

Organizations and Individuals	Date	Meeting
Assembly of First Nations Elizabeth Cloud, Women's Council	2010/04/21	12
Métis Nation Saskatchewan Helene Johnson, Regional Director, Eastern Region 2		
Métis National Council Wenda Watteyne, Executive Director		
Native Women's Association of Canada Kate Rexe, Director, Sisters in Spirit		
Pauktuutit Inuit Women's Association Joyce Ford, Manager, Special Projects Tracy O'Hearn, Executive Director Sandra Tucker, Manager, Abuse Issues		
Department of Indian Affairs and Northern Development Line Paré, Director General, External Relations and Gender Issues Branch Mary Quinn, Director General, Social Policy and Programs Branch	2010/04/26	13
Department of Justice Carole Morency, Acting General Counsel, Criminal Law Policy Section		
Department of Public Safety Ed Buller, Director, Aboriginal Corrections Policy Division Daniel Sansfaçon, Acting Executive Director, National Crime Prevention Centre		
Royal Canadian Mounted Police Russ Mirasty, Director General, National Aboriginal Policing Services		

Organizations and Individuals	Date	Meeting
Royal Canadian Mounted Police Bob Paulson, Assistant Commissioner, Contract and Aboriginal Policing	2010/04/26	13
As an individual Michelle Mann, Lawyer and Consultant	2010/04/28	14
Minwaashin Lodge Irene Compton, Manager, Cultural Program		
National Association of Friendship Centres Conrad Saulis, Policy Director		
Fredericton Native Friendship Centre Tamara Polchies, Executive Director	2010/06/04	21
Gignoo Transition House Inc. Natalie McBride, Executive Director		
Lennox Island First Nation Melissa Cooke, Women's Shelter Coordinator		
Mi'kmaq Confederacy of Prince Edward Island Roseanne Sark, Director of Health Program		
New Brunswick Aboriginal Women's Council Inc. Gail Nicholas, Vice-President Sarah Rose, Representative		
Newfoundland Aboriginal Women's Network Sheila Robinson, President		
Public Service Alliance of Canada Tanna Pirie-Wilson, Female Aboriginal Representative, National Aboriginal People's Circle		
As an individual Marie-Pierre Bousquet, Associate Professor, Faculty of Anthropology, University of Montreal Mylène Jaccoud, Full Professor, School of Criminology, University of Montreal	2010/06/10	24
Amnesty International Karine Gentelet, Coordinator of Aboriginal Rights, Canadian Francophone Section Béatrice Vaugrante, Executive Director, Canadian Francophone Section		
Native Friendship Centre of Montreal Inc. Pamela Shauk, Outreach Worker		

Organizations and Individuals	Date	Meeting
Native Women's Shelter of Montreal Carrie Martin, Evaluation Coordinator Nakuset, Executive Director	2010/06/10	24
Quebec Native Women Inc. Carole Brazeau, Justice and Public Security Coordinator Ellen Gabriel, President France Robertson, Coordinator for the women's shelter and non-violence file		
Stella Émilie-Cloé Laliberté, General Coordinator		
As an individual Renée Brassard, Assistant Professor, School of Social Work, Université Laval	2010/06/11	25
Assembly of the First Nations of Quebec and Labrador Grand Chief Anne Archambault Stéphane Savard, Suicide and Family Violence Prevention Counsellor, First Nations of Quebec and Labrador Health and Social Services Commission		
Huron-Wendat First Nation Council Ann Desnoyers, Social Worker, Health, Leisure and Social Services Department Guy Duchesneau, Social Services Coordinator, Health, Leisure and Social Services Department		
Quebec Native Women Inc. Mélanie Denis-Damée, Provincial Representative Substitute Representative, Council for Young Women		
Mushuau Innu First Nation Kathleen Benuen, Health Director Joanne McGee, Health Consultant	2010/10/26	32
Nunatsiavut Government Michelle Kinney, Deputy Minister, Health and Social Development		
Sheshatshiu Innu First Nation Germaine Benuen, Director of Operations		
Violence Prevention Labrador Carmen Hancock, Executive Director		

Organizations and Individuals	Date	Meeting
Department of Health Eric Costen, Director, Mental Health and Addictions, Community Programs Directorate, First Nations and Inuit Health Branch Kathy Langlois, Director General, Community Programs Directorate, First Nations and Inuit Health Branch	2010/12/14	44
Department of Indian Affairs and Northern Development Alia Butt, Director, Policy and Reconciliation Aideen Nabigon, Director General, Settlement Agreement Policy and Partnerships		
ISKWEW Women Helping Women Co-operative Health Centre Angie Bear, Community Development Worker	2011/01/12	45
Prince Albert Métis Women's Association Inc. Lisa Goulet-Cook, Urban Aboriginal Coordinator		
Saskatchewan Aboriginal Women's Circle Corporation Wanda Daigneault, Treasurer Eva McCallum, Representative		
Women's Commission of the Prince Albert Grand Council Shirley Henderson, Chair		
As an individual Kelly Gorkoff, Professor of Criminal Justice, University of Winnipeg	2011/01/13	46
Assembly of Manitoba Chiefs Chief Betsy Kennedy, War Lake First Nation Francine Meeches, Representative, Swan Lake First Nation		
Government of Manitoba Carolyn Loeppky, Assistant Deputy Minister, Child and Family Services		
Ikwe Widdjiitiwin, Women's Crisis Shelter Sharon Morgan, Executive Director		
John Howard Society of Manitoba, Inc. Kate Kehler, Assistant Executive Director		

Organizations and Individuals	Date	Meeting
John Howard Society of Manitoba, Inc. Melanie Nimmo, Member of the Board, Assistant Professor in Criminal Justice, University of Winnipeg	2011/01/13	46
Ka Ni Kanichihk Inc. Suzanne Chartrand, Representative Shannon Cormier, Project Facilitator Val James, Representative Leslie Spillett, Executive Director		
Native Women's Transition Centre Margaret Marin, Board Member Jojo Marie Sutherland, Staff Member		
Ndinawemaaganag Endaawaad (Ndinawe) Cathy Denby, Child and Youth Care Program Instructor, Red River College		
Royal Canadian Mounted Police Bill Robinson, Commanding Officer, "D" Division, Winnipeg		
Stopping Violence Against Aboriginal Women Action Group Shawna Ferris, Member, Assistant Professor of Women's and Gender Studies, University of Manitoba Lisa Forbes, Member, Asset Building Program Coordinator, Supporting Employment & Economic Development (SEED) Winnipeg Inc.		
Women's Memorial March of Manitoba Lisa Michell, Chair and Organizer		
Chiefs of Ontario Chief Angus Toulouse, Ontario Regional Chief	2011/01/14	47
Equay-wuk (Women's Group) Darlene Angeconeb, Coordinator, Building Aboriginal Women's Leadership Project Karen Kuzemczak, Community Wellness Facilitator		
Beendigen Inc. Patricia Jurivee, Executive Director	2011/01/14	48
Catholic Family Development Centre Rob Barrett, Executive Director Ron Bourret, Board of Directors		

Organizations and Individuals	Date	Meeting
Catholic Family Development Centre Carol Cline, Program Manager	2011/01/14	48
Nishnawbe Aski Nation Lorraine Crane, Member of the Women's Council Christine Simard, Director of Women's Development Theresa Sutherland, Member of the Women's Council		
Ontario Native Women's Association Dawn Harvard, President, Board of Directors		
Robinson Superior Treaty Women's Council Marlene Pierre, Advisor		
As an individual Janine Benedet Beverley Jacobs, Former President of the Native Women's Association of Canada Jane Miller-Ashton, Professor, Criminology Department, Kwantlen Polytechnic University	2011/01/18	49
Aboriginal Women's Action Network Laura Holland, Collective Member Darlene Rigo, Collective Member		
B.C. CEDAW Group Shelagh Day, Representative Sharon D. McIvor, Representative		
Battered Women's Support Services Lisa Yellow-Quill, Co-manager, Aboriginal Women's Program		
Ending Violence Association of British Columbia Marilyn George, Representative, Outreach Services Coordinator, Smithers, British Columbia Tracy Porteous, Executive Director		
Justice for Girls Asia Czapska, Advocacy Director		
Pivot Legal Society Darcie Bennett, Campaigns Director		
Royal Canadian Mounted Police Bruce Hulan, Team Commander, Project EPANA		

Organizations and Individuals	Date	Meeting
Royal Canadian Mounted Police Russ Nash, Officer in Charge, E Division Major Crime Section	2011/01/18	49
Union of British Columbia Indian Chiefs Michelle Corfield, Representative		
Vancouver Rape Relief and Women's Shelter Hilla Kerner, Collective Member		
Walk4Justice Gladys Radek, Co-founder Bernie Williams, Co-founder		
Warriors Against Violence Society Russell Wallace, Vice-President, Board of Directors		
Women Against Violence Against Women Darla Laughlin, Aboriginal Outreach Coordinator and Youth Counsellor		
YWCA of Vancouver Nancy Cameron, Program Manager, Crabtree Corner Community Program Leslie Wilkin, Violence Prevention Worker, Crabtree Corner Community Program		
As an individual Sandra Lockhart, Chair, Aboriginal Peoples Committee	2011/01/20	50
Centre for Northern Families Arlene Hache, Executive Director		
Native Women's Association of the Northwest Territories Sharon Thomas, Representative Therese Villeneuve, President		
Northwest Territories Coalition against Family Violence Lyda Fuller, Representative, Executive Director, YWCA Yellowknife Lorraine Phaneuf, Representative, Executive Director, Status of Women Council of the Northwest Territories		

Organizations and Individuals	Date	Meeting
Pauktuutit Inuit Women's Association Sandra Tucker, Manager, Abuse Prevention Policy and Programs	2011/01/20	50
Yellowknife Health and Social Services Authority Barbara Lacey, Manager, Clinical Supervisor, Community Mental Health and Addictions Sheila Nelson, Manager, Community and Family Services, Child Protection Program		
YWCA Yellowknife Lyda Fuller, Executive Director		
As an individual Jo-Anne Fiske, Professor of Women's Studies, University of Lethbridge Jennifer Koshan, Professor, University of Calgary Sandra Lambertus, Author	2011/01/21	51
Awo Taan Healing Lodge Society Josie Nepinak, Executive Director		
Edmonton Police Service Mike Bartkus, Domestic Offender Crimes Section Nancy Leake, Criminal Intelligence Analyst, Serious Crimes Branch Bill Spinks, Inspector, Serious Crime Branch		
Institute for the Advancement of Aboriginal Women Muriel E. Stanley Venne, President and Founder		
Little Warriors Jo-Anne Hansen, Representative		
Memorial March for Missing and Murdered Women Calgary Suzanne Dzus, Founder and Chairperson		
Metis Child and Family Services Society Donald Langford, Executive Director Kari Thomason, Community Outreach Worker		
Royal Canadian Mounted Police Mike Sekela, Criminal Operations Officer, "D" Division		

Organizations and Individuals	Date	Meeting
Stolen Sisters Awareness Walk and Movement Gloria Neapetung, Representative April Eve P. Wiberg, Founder	2011/01/21	51
Native Women's Association of Canada Jeannette Corbiere Lavell, President Claudette Dumont-Smith, Executive Director Katharine Irngaut, Acting Director, Sisters In Spirit	2011/02/03	53
Canadian Association of Elizabeth Fry Societies Kim Pate, Executive Director	2011/02/08	54
Government of Manitoba Nahanni Fontaine, Special Advisor on Aboriginal Women's Issues, Aboriginal Issues Committee of Cabinet		
Kitigan Zibi Anishinabeg Bridget Tolley, Member Caitlin Tolley, Representative, Youth Representative for Quebec, Assembly of First Nations Gilbert W. Whiteduck, Chief		
Yukon Aboriginal Women's Council Courtney Wheelton, Representative, Project Coordinator, Yukon Sisters in Spirit		
Department of Indian Affairs and Northern Development Corinne Baggley, Senior Policy Analyst, Social Programs Reform Directorate Sheilagh Murphy, Director General, Social Policy and Programs Branch	2011/02/15	56
Federation of Saskatchewan Indian Nations Patricia Schuster, Executive Director, Saskatchewan First Nations' Women's Commission		
First Nations Child and Family Caring Society of Canada Cindy Blackstock, Executive Director		
Canada Mortgage and Housing Corporation Sharon Matthews, Vice-President, Assisted Housing Sector	2011/02/17	57

Organizations and Individuals	Date	Meeting
Department of Human Resources and Skills Development Barbara Lawless, Director General, Homelessness Partnering Secretariat Gail Mitchell, Director General, Community Infrastructure Branch, Regional Operations Sector Michael Rice, Senior Policy Advisor, Innovation and Partnerships Directorate	2011/02/17	57
National Aboriginal Housing Association Charles Hill, Executive Director Jim Lanigan, Treasurer		
Nunavut Housing Corporation Alain Barriault, President		
Department of Justice Hon. Rob Nicholson, Minister of Justice Lisa Hitch, Senior Counsel, Office of the Senior General Counsel, Family, Children and Youth Section Marc Rozon, Director, Innovations, Analysis and Integration Directorate	2011/03/01	58
Royal Canadian Mounted Police Kevin Jones, Acting Director General, National Aboriginal Policing Services		
Status of Women Canada Hon. Rona Ambrose, Minister for Status of Women Suzanne Clément, Coordinator, Head of Agency, Office of the Coordinator Linda Savoie, Director General, Women's Program and Regional Operations		

APPENDIX B

LIST OF BRIEFS

THIRD SESSION, 40TH PARLIAMENT

Organizations and Individuals

Amnesty International

Assembly of the First Nations of Quebec and Labrador

Awo Taan Healing Lodge Society

Brassard, Renée

Edmonton Police Service

First Nations Child and Family Caring Society of Canada

Fiske, Jo-Anne

Government of Manitoba

Institute for the Advancement of Aboriginal Women

John Howard Society of Manitoba, Inc.

Lambertus, Sandra

Lennox Island First Nation

Murphy, Juanita

National Association of Friendship Centres

Newfoundland Aboriginal Women's Network

Nishnawbe Aski Nation

Ontario Federation of Indian Friendship Centres

Pivot Legal Society

Public Service Alliance of Canada

Royal Canadian Mounted Police

Stella

Organizations and Individuals

Stolen Sisters Awareness Walk and Movement

Walk4Justice

Whitehorse Aboriginal Women's Circle

MINUTES OF PROCEEDINGS

A copy of the relevant Minutes of Proceedings (40th Parliament, 3rd session: Meetings Nos. 12, 13, 14, 21, 24, 25, 32, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 53, 54, 56, 57, 58, 60 and 61) and a copy of the relevant Minutes of Proceedings (41st Parliament, 1st Session: Meetings Nos. 10, 13, 14 and 15) are tabled.

Respectfully submitted,

Irene Mathyssen, M.P.
Chair

DISSENTING OPINION OF THE NEW DEMOCRATIC PARTY OF CANADA

New Democrats wish to acknowledge the remarkable scope of the study conducted in the third session of the 40th Parliament on Violence Against Aboriginal Women. The subsequent interim report, “A Call into The Night: An Overview of Violence Against Aboriginal Women,” was composed based on testimony given by over 150 witnesses. The Committee understood the need for a proactive report and, as such, carried out a thorough compilation of testimony from a broad survey of Aboriginal women, consulting not only the national Aboriginal organizations and government departments, but also travelling into First Nations, Métis and Inuit communities where they conducted a first-hand fact finding mission. The testimony heard gave many specific and urgent recommendations to the federal government.

The interim report’s stated purpose of the study was to gain “a better understanding of the extent and nature of the violence; examining the root causes of the violence, and; recommending solutions in consultation and with the full cooperation of Aboriginal women.” The interim report explores the breadth and prevalence of violence that Aboriginal women experience which has glaringly been omitted from this report.

In comparison to the thoroughness of the interim report, New Democrats are disappointed with the contents of this final report: the recommendations are vague and fail to set out clear government action in response to violence against Aboriginal women. Urgent action is needed to address the crisis Aboriginal, Inuit and Métis women are facing. The committee’s final report neither thoroughly nor accurately reflects the voices of the women who were heard throughout the study, nor does it adequately incorporate the solutions they offered during their testimonies. New Democrats were also disappointed that a motion was passed to limit the scope of the final report. Finally, New Democrats note with concern that the final report takes the unusual step of including information that was not heard during committee hearings.

New Democrats are calling for the development of a coordinated federal response to violence against Aboriginal women — one that is led by Aboriginal women along with their communities and organizations. Such a response should include sustained, multi-year funding sufficient to include action on the following recommendations which are absent from the current report. Following these recommendations will uphold the promises made by the members of the previous Committee to honour the testimony they collected from Aboriginal women and take concrete actions against the ongoing violence with which they live.

COORDINATED APPROACH

New Democrats recommend that the Government of Canada, in collaboration with Aboriginal, Inuit and Métis women's organizations, provincial and territorial governments, address violence against Aboriginal women through coordinated, strategic interventions on a number of fronts, including but not limited to: poverty, child welfare, education, housing, missing and murdered Aboriginal women, the justice system, healing of communities, families and individuals, empowering Aboriginal women, and dealing with the impacts of systemic racism. During the committee hearings on January 18, 2011, Lisa Yellow-Quill cited the Royal Commission on Aboriginal Peoples: "change of this magnitude cannot be achieved by piecemeal reform of existing programs and services — however helpful any one of these reforms might be. It will take an act of national intention — a major symbolic statement of intent, accompanied by the laws necessary to turn intention into action". There are multiple underlying causes of violence against Aboriginal women. It is impossible to address the violence that Aboriginal women experience without addressing wider gender inequalities and systemic discrimination that Aboriginal people continue to face generation after generation.

FUNDING FOR PROGRAMS AND SERVICES

New Democrats recommend that the Government of Canada designate stable funding for programs and non-governmental Aboriginal organizations across the service spectrum. This recommendation is glaringly absent from the tabled report. The interim report was clear in that witnesses identified the lack of multi-year and core funding as a barrier to providing consistency of services. Existing community programs already in the social services, health care, education, job training and counseling sectors are working to provide opportunities for families and individuals to receive support and encourage empowerment. A need for recurring and adequate funding for such programs, projects and services was identified throughout the study.

HOUSING

New Democrats recommend that the Government of Canada implement a coordinated, collaborative, national housing strategy to combat violence against aboriginal women. The Committee heard that the unmet housing needs of Aboriginal women are correlated to a greater risk of violence. A national housing strategy is necessary if Canada is to seriously address the reality of violence against Aboriginal women. Housing needs vary greatly, and New Democrats believe the government must commit to a coordinated, collaborative housing strategy, across the housing continuum. Lack of adequate housing is both a root cause and a direct result of violence against aboriginal women. Women fleeing violence require safe, culturally appropriate shelters as well as affordable, accessible secondary housing options. Housing security for low income families and individuals mitigates the circumstances which place women at risk of violence. Housing options must be made available on and off

reservations, in both urban and rural settings. An assessment of Aboriginal women's shelters is needed alongside a funded commitment to implement improvements. Adequate, sustained and multi-year funding to expand access to shelter and transition houses to support women fleeing violence is also needed. On-reserve shelters are underfunded in comparison to non-Aboriginal shelters. For example, Quebec Native Women note in a 2007 press release: "to provide professional services and the same number of beds, the non-Aboriginal shelters in Quebec each receive close to \$487,000 per year from the provincial government. The shelters in the Aboriginal communities each receive just \$150,000, through funding provided by Indian and Northern Affairs Canada". With regard to shelters, the interim report stated that "The uncertainty of funding, its project basis, and the short term nature of some funding programs all contribute to limit the services that can be provided to women seeking to leave violent situations."

EDUCATION

New Democrats recommend that the Department of Aboriginal Affairs and Northern Development Canada — in collaboration and consultation with Aboriginal communities and organizations — undertake a strategic plan to improve the quality and standardization of on-reserve primary and secondary schools. The committee repeatedly heard that education was a key to ending violence against Aboriginal women. Cindy Blackstock, on February 15, 2011 told the committee that the "Auditor General, as early as a decade ago, was raising concerns about the inequality in funding for elementary and secondary education on reserves and also calling attention to the condition of the schools themselves and the many communities where there are no schools". While the tabled report makes reference to the fact that quality education would strengthen Aboriginal communities and promote autonomy and choice in the lives of women, it fails to recommend that the on-reserve education crisis be addressed by the government. Across the country primary and secondary schools on reserves receive substantially less funding than their provincial counterparts — we continue to call on the government to end the 2% cap on federal transfers to Aboriginal communities, and to address the education deficit that has grown since the cap in was imposed in 1996. Their levels of standardization and curriculum implementation are lower, and often the buildings themselves that are used as schools are inadequate. It is the federal government's responsibility to fund schools on reserves. New Democrats believe that it is essential that the government identify the education crisis and implement a strategy to address it without delay.

SUPPORT FOR FAMILIES AND VICTIMS OF VIOLENCE

New Democrats recommend that Department of Aboriginal Affairs and Northern Development Canada — in collaboration with the provinces, territories Aboriginal organizations, and other federal government departments — support the families and victims of violence against Aboriginal women, which should include funding for: searches, legal services, court assistance, victim services, loss and grief counseling and cultural healing services. Many witnesses told the committee that there

was a need for victim services and support for families. In order to safeguard justice and healing for the victims and survivors of violent crimes, the government could play a role in ensuring ongoing support for families and victims, including legal support, and support for travel to legal proceedings. In addition, better programs are needed to address healing inside families and communities. Sustained counseling for men and women and children are necessary to deal with the aftermath of violence. Currently in Canada, very few opportunities for counseling and psychiatric services are provided on reserves, and these services are not guaranteed to an Aboriginal person who leaves the reserve.

DATA COLLECTION

New Democrats recommend that Statistics Canada and the Royal Canadian Mounted Police — in collaboration with the Native Women’s Association — work to reform data collection techniques to identify victims of violence by gender and specifically if, applicable as Aboriginal. Amnesty International has noted “that the government of Canada’s statistics and data collection strategies in regards to violence against aboriginal women and girls is unreliable because police do not have a consistent standard for identifying whether the victims of violent crimes are Aboriginal”. Reform is necessary in the way data is collected about violence against Aboriginal women in order to identify the scale and nature of the problem. Created by the Native Women’s Association in 2005, Sisters in Spirit led the way in research on missing and murdered Aboriginal women. Sisters and Spirit worked with the RCMP, provincial and municipal police forces, and families of victims to pull together, for the first time, a national database in missing and murdered Aboriginal women which brought to light the tragic extent of the systemic violence suffered by Aboriginal women across Canada.

LAW ENFORCEMENT & JUSTICE SYSTEM

New Democrats recommend that the Royal Canadian Mounted Police and the Department of Justice Canada ensure that its employees receive cultural sensitivity training — that has been specialized training, developed in collaboration with Aboriginal organizations, on how to handle cases of violence against Aboriginal women. We further recommend that Aboriginal police forces receive specialized training on how to proceed with missing persons, domestic violence and violence in all its forms. The June 2011 interim study illustrated that the criminal justice system is currently failing to properly protect women from violence and this is compounding the disproportionate violence experienced by Aboriginal women. Throughout the country, witnesses expressed frustration and told of experiences of racism, negligence and poor conduct on the part of the RCMP, provincial and municipal police, lawyers and judges who handled cases of violence against Aboriginal women. This must be addressed through genuine community collaboration and programs geared at sensitizing law enforcement agencies and justice system professionals in how to deal effectively and respectfully with cases of violence against Aboriginal women. The Canadian Association of Chiefs of Police must work to implement the resolution that was passed during their 2006 annual

conference that calls for a national protocol on dealing with missing and murdered aboriginal women.

CEDAW

New Democrats recommend that the Government of Canada take immediate steps to implement CEDAW recommendations on violence against Aboriginal women.

According to a report published by the Feminist Alliance for International Action (FAFIA): "Three decades have passed since Canada ratified the United Nations Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW). One year ago, the United Nations found that the Government of Canada had failed to comply with its human rights commitments under CEDAW and identified two areas in which human rights violations were so pressing that they required immediate action: 1) Canada's persistent failure to provide adequate social assistance to women and girls living in poverty; 2) The endemic violence against Aboriginal women and girls." Since then Canada has not taken adequate steps to implement CEDAW's urgent recommendations. A letter sent from the UN High Commissioner for Human Rights to Canada's UN representative on August 25, 2010 continued to reiterate its "grave concern with respect to the situation of missing and murdered aboriginal women, the failure of the police to protect these women and girls from violence and to investigate promptly and thoroughly when they are missing or murdered, and the lack of punishment of perpetrators." The response from Canada of February 10, 2011 promised that Canada was acting to address the situation, in part through the "forthcoming report and recommendations of the Canadian Parliament's House of Commons Standing Committee on the status of women, based on its study on violence against Aboriginal women that is expected in Spring of 2011, and response of the Government of Canada on those recommendations." New Democrats believe that the current report tabled in the house, does not include any directives for the government to implement actions or strategies whatsoever.

RACISM

New Democrats wish to acknowledge that the lasting effects of racism perpetrated against the first peoples of Canada are among the root causes of the violence that afflicts Aboriginal women. As it was put by Marilyn George, from the Ending Violence Association of British Columbia, "Violence in aboriginal women's lives is pervasive, and it is compounded by violence and systemic and institutionalized racism as well as the effects of historical violence, such as residential schools, the Indian Act, and other legacies of colonization." Active measures to combat racism against Aboriginal peoples are needed in order to break the cycle of violence and support community healing.

New Democrats further recommend that Canada implement without delay the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. Canada is a signatory to this Declaration which offers a framework of reconciliation between Indigenous peoples and the government. The Declaration's framework must be applied to the elimination of violence

against Aboriginal women. The UN Declaration commits Canada to recognizing the rights of Indigenous peoples to be active partners in all programs and policies which affect them in accordance to section 19 and 23.

The New Democrats believe restoring justice to Aboriginal peoples requires a federal obligation to work nation-to-nation with First Nations, Inuit and Métis peoples. New Democrats will continue to work alongside Aboriginal communities as they reclaim autonomy and health in the wake of Canada's history of discriminatory policies and residential schools.

MATRIMONIAL REAL PROPERTY

New Democrats are concerned with the sudden inclusion of Matrimonial Real Property (MRP) as a sub category of the report. The study heard very little testimony regarding MRP, and nothing directly referring to Bill S-2, which is currently being debated. MRP legislation does not deal with violence against women and should not be presented in this study. In other studies conducted on MRP legislation, witnesses from the Native Women's Association of Canada and the Assembly of First Nations, among others, noted the legislation would be impossible to implement due to preconditions of poverty, lack of access to legal services, general lack of housing options and insufficient reserve land bases for Aboriginal women seeking to claim MRP. Violence against aboriginal women is by no means restricted to reserve land and MRP legislation will not have any effect on women living off reserves. Furthermore, New Democrats believe it is premature for the report to include conclusions related to S-2 when it has yet to be passed in the House of Commons.

ACCOUNTABILITY

New Democrats recommend that the Department of Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, in collaboration with other government departments and agencies, report annually to parliament on the effectiveness of federal government programs in reducing violence against Aboriginal women and request from time to time that this report be evaluated by the Auditor General. The current report lists programs funded by the federal government; however, testimony was heard throughout the study reporting that women are not getting all the support necessary in order to prevent violence in their communities. In contrast the majority of testimony supports the assertion that the government programs already in place are not doing enough to address the crisis of violence against Aboriginal women. New Democrats would therefore recommend that benchmarks for success be set on an annual basis and that all government funded programs and services be assessed accordingly.

CONCLUSION

The final report as tabled has a stated mandate to exclude testimony that deals with the “aftermath of violence”. Testimony that was included in the interim report clearly identified needs and requirements that fall outside the imposed scope of the final report. The December 2011 report fails to include recommendations on important issues such as services for victims, the housing crisis, shelter reform, and addressing poverty experienced by Aboriginal women. In addition, it does not include a commitment to implement the UN Declaration of Indigenous Rights. New Democrats recognize that, in order to break the cycle of violence affecting Aboriginal women, action is needed now. This is the reason New Democrats are calling for a thorough, collaborative and culturally appropriate national strategy to proactively address the reality of violence against Aboriginal women in its entirety.

**Dissenting Opinion Prepared by
Hon. Judy A. Sgro, MP, York West
Liberal Critic for Seniors, Pensions and Status of Women**

**Presented to the Standing Committee on the Status of Women
December 8th, 2011**

Violence against women persists in all Canadian communities; Aboriginal women are particularly affected.

In 2004, 41% of Aboriginal women victims stated that they had been beaten, choked, sexually assaulted, threatened, or had a gun or knife used against them. In contrast, 27% of non-Aboriginal women victims reported the same type or level of violence.

A recent report by the Native Women's Association of Canada (NWAC) found that nearly 600 Aboriginal women and girls have been murdered, or had been reported as missing, in Canada since 1970. These cases alone amount to nearly 10% of female homicides in Canada, even though only 3% of the total national population is Aboriginal.

It is estimated that if the rate of missing and murdered Aboriginal women was extended to all Canadian women, it would be the statistical equivalent of approximately 19,400 missing and murdered women.

These realities are unacceptable and must be addressed with aggressive leadership from the Government of Canada. With this in mind, Liberal Members of Parliament have been calling for a full public investigation into the circumstances surrounding the murdered and missing Aboriginal women and girls. Additionally, Liberal Members of Parliament have also expressed support for a fulsome and public examination of the systemic causes of this tragedy with the ultimate goal of providing recommendations and specific policy, regulatory and legislative directions on preventing future violence.

Despite these calls, and despite a clear need for a public study or examination of this nature, to date, the Harper government has failed to undertake such an inquiry. Contrarily, government actions would seem to indicate a pronounced indifference to the plight of victimized Aboriginal women and girls.

As an extension of the Harper government's inaction and legacy of obfuscation, Conservative Members of the Standing Committee on the Status of Women used their majority numbers on the Committee to shift the focus of this report from prevention of abuse and violence to empowering young Aboriginal girls and women subsequent to incidents of violence. While Liberal Members of Parliament find the empowering elements of this discussion to be laudable, the total and ongoing lack of attention to understanding and resolving the root causes of the said violence represents a shortcoming that is both intolerable and offensive.

To this point, one particular witness told the Committee, *“So far, we are seeing responses that only react and only put resources in the hands of authority. We must do better.”* In context, it would seem that the witness is likewise suggesting that identifying and understanding the rationale prompting the heightened violence against Aboriginal women and girls, and the advanced prevention of the said violence, should be considered as a priority. Surely the most desirable, prudent and human approach to combating a statistically disproportionate rate of violence directed towards Aboriginal women and girls is to prevent their victimization in the first place.

Contrarily, in 2010, the Harper government eliminated funding for Sisters in Spirit (SIS), in an attempt to muzzle the leading voice for missing and murdered Aboriginal women and girls.

SIS’s research into nearly 600 cases broke new ground in an area that had been previously ignored; the national database it created on these cases became the first of its kind in this country.

Funding for Sisters in Spirit was put in place by Liberals, with \$5 million over five years. When the funding expired at the end of March 2010, the Conservatives offered NWAC a one-time \$500,000 lifeline to keep the project afloat. News reports claim this extension was conditional on NWAC not using the name Sisters in Spirit, and not doing any research, advocacy or policy development as part of its programming.

Again, the Harper government’s inaction and legacy of obfuscation speaks volumes as to the true level of prominence assigned to the prevention of understanding of violence against Aboriginal women. Liberal Members of Parliament reject this approach and again underscore a call for a full public investigation into the circumstances surrounding the murdered and missing Aboriginal women and girls. Likewise, Liberal Members of Parliament support the need for a fulsome and public examination of the systemic causes of this tragedy with the ultimate goal of providing recommendations and specific policy, regulatory and legislative directions on preventing future violence.

Un témoin a dit au Comité : « Jusqu'à présent, il ne s'agit que de mesures réactives, et les ressources ne sont que dans les mains des autorités. Il faut faire mieux. » Dans le contexte, il semblerait que ce témoin croit aussi qu'il faudrait en priorité cerner et comprendre les causes de la violence accrue envers les femmes et les filles autochtones et essayer de prévenir ladite violence. L'approche la plus souhaitable, la plus prudente et la plus humaine de la lutte contre la violence dont sont victimes un nombre statistiquement disproportionné de femme et de filles autochtones consiste sûrement à prévenir la victimisation au départ.

Pourtant, en 2010, le gouvernement Harper a supprimé le financement dont bénéficiaient les Sœurs par l'esprit dans un effort pour museler le principal porte-voix des femmes et des filles autochtones assassinées ou disparues.

Les recherches des Sœurs par l'esprit sur près de 600 cas ont ouvert des perspectives nouvelles dans un secteur ignoré jusque-là : la base de données nationale à laquelle elles ont donné lieu était la première en son genre au Canada.

Ce sont les libéraux qui ont mis en place un financement pour les Sœurs par l'esprit, soit 5 millions de dollars sur cinq ans. Lorsque le financement a expiré, à la fin de mars 2010, les conservateurs ont offert à l'AFAC un montant unique de 500 000 \$ pour maintenir le projet à flot. Selon les médias, cette somme aurait été versée à l'AFAC à la condition qu'elle n'utilise pas le nom les Sœurs par l'esprit et qu'elle n'entreprene aucune activité de recherche, de défense des droits ou d'élaboration de politiques dans le cadre de ses programmes.

Encore une fois, l'inaction et les faux-fuyants du gouvernement Harper en disent long sur l'importance réelle accordée à la prévention de la compréhension de la violence contre les femmes autochtones. Les députés libéraux rejettent cette approche et réclament de nouveau une enquête publique complète sur les circonstances entourant la question des femmes et des filles autochtones assassinées et disparues. De même, les députés libéraux insistent sur la nécessité d'un examen public approfondi des causes systémiques de cette tragédie dont le but ultime serait prévenir la violence.

La violence contre les femmes persiste dans toutes les collectivités canadiennes, mais les femmes autochtones sont particulièrement touchées.

En 2004, 41 % des femmes autochtones victimes de violence ont indiqué qu'elles avaient été battues, étranglées, agressées sexuellement ou menacées, parfois avec un fusil ou une arme. Par contraste, 27 % des femmes non autochtones victimes de violence ont signalé le même type ou niveau de violence.

Selon un récent rapport de l'Association des femmes autochtones du Canada (AFAAC), depuis 1970, près de 600 femmes et filles autochtones ont été assassinées ou portées disparues au Canada. Ces seuls cas représentent près de 10 % des homicides commis contre des femmes, même si les Autochtones ne représentent que 3 % de la population nationale totale.

Une extrapolation à l'ensemble de la population féminine du Canada des chiffres obtenus dans le cas des femmes autochtones donnerait un équivalent statistique d'environ 19 400 femmes disparues et assassinées.

Ces réalités sont inacceptables et le gouvernement du Canada doit y faire face en faisant preuve d'un leadership dynamique. C'est dans cette optique que les députés libéraux ont réclamé une enquête publique complète sur les circonstances entourant la question des femmes et des filles autochtones qui ont été assassinées ou qui sont portées disparues. De plus, les députés libéraux se sont prononcés en faveur d'un examen public approfondi des causes systémiques de cette tragédie dont le but ultime serait de faire des recommandations et de donner des directives en matière de politiques, de règlements et de lois destinés à prévenir la violence.

Malgré ces exhortations et malgré l'évidente nécessité d'une étude ou d'un examen public de cet ordre, à ce jour, le gouvernement Harper n'a entrepris aucune enquête. Au contraire, les gestes du gouvernement semblent dénoter une profonde indifférence à l'égard du sort des femmes et des filles autochtones victimes de violence.

Fidèles à la politique d'inaction et de faux-fuyants du gouvernement Harper, les membres conservateurs du Comité permanent de la condition féminine ont profité de leur majorité au Comité pour faire passer le centre des préoccupations du rapport de la prévention des mauvais traitements et de la violence à l'autonomisation des filles et des femmes autochtones après qu'elles ont été victimes d'actes de violence. Les députés libéraux jouent les efforts d'autonomisation préconisés, mais trouvent à la fois intolérable et offensante l'absence constante de toute volonté de comprendre et d'éliminer les causes profondes de la violence.

CONCLUSION

Dans son rapport final, le Comité affirme qu'il avait pour mandat d'exclure les témoignages qui portaient sur les conséquences de la violence. Les témoignages inclus dans le rapport provisoire portaient manifestement sur des besoins et des exigences qui débordaient du mandat fixé pour le rapport final. Le rapport de décembre 2011 ne propose aucune recommandation sur des sujets importants comme les services aux victimes, la crise du logement, la réforme des maisons d'hébergement et les solutions à la pauvreté des femmes. De plus, il ne renferme pas la promesse d'appliquer la Déclaration sur les droits des peuples autochtones. Les néo-démocrates reconnaissent que pour rompre le cycle de la violence qui touche les femmes autochtones, il faut agir dès maintenant. C'est pourquoi ils réclament une stratégie nationale complète fondée sur la collaboration et le respect des réalités culturelles pour combattre toutes les formes de violence contre les femmes autochtones.

la violence contre les femmes autochtones. En signant la Déclaration, le Canada a promis, aux termes des articles 19 et 23, de reconnaître le droit des peuples autochtones à être des partenaires actifs dans tous les programmes et politiques qui les touchent.

Les néo-démocrates croient que pour faire justice aux peuples autochtones, le gouvernement fédéral doit établir des rapports d'égal à égal avec les Premières nations, les Inuits et les Métis. Les néo-démocrates continueront de collaborer avec les Autochtones pour les aider à récupérer leur autonomie et leur santé par suite des excuses exprimées pour les politiques discriminatoires et les pensionnats indiens au Canada.

BIENS IMMOBILIERS MATRIMONIAUX

Les néo-démocrates s'inquiètent de l'ajout soudain des biens immobiliers matrimoniaux (BIM) comme sujet secondaire du rapport final. Le Comité n'a entendu que peu de témoignages sur les BIM et aucun se rapportant directement au projet de loi S-2 à l'étude. La législation sur les BIM ne traite pas de la violence contre les femmes et ne devrait pas être abordée dans le rapport final. À l'occasion d'autres études traitant des lois sur les BIM, des témoins de l'Association des femmes autochtones du Canada et de l'Assemblée des Premières Nations, pour ne nommer que ceux-là, ont fait remarquer que la législation serait impossible à appliquer en raison de la pauvreté existante, de l'absence de services juridiques, du manque d'options de logement et de l'insuffisance des terres de réserve pour les femmes autochtones qui réclament des BIM. La violence contre les femmes autochtones ne se produit pas uniquement à l'intérieur des réserves et la législation sur les BIM n'aura aucune incidence sur les femmes qui habitent hors-réserve. Par ailleurs, les néo-démocrates estiment qu'il est prématuré que le rapport comporte des conclusions sur le projet de loi S-2 quand ce dernier n'a pas encore été adopté par la Chambre des communes.

RESPONSABILITÉ

Les néo-démocrates recommandent qu'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, de concert avec d'autres ministères et agences, fasse rapport annuellement au Parlement sur l'efficacité des programmes fédéraux destinés à réduire la violence contre les femmes autochtones. Il demande également que ce rapport soit évalué ultérieurement par le vérificateur général. Le rapport final dresse la liste des programmes financés par le gouvernement fédéral. Cependant, des témoins ont affirmé que les femmes n'avaient pas accès à tout le soutien dont elles ont besoin pour prévenir la violence dans leurs collectivités. Au contraire, la majorité des témoins ont déclaré que les programmes gouvernementaux déjà en place ne suffisent pas à enrayer la violence à l'égard des femmes autochtones. Les néo-démocrates recommandent donc que des objectifs de succès annuels soient fixés pour tous les programmes et services financés par le gouvernement et que ceux-ci fassent l'objet d'une évaluation.

Les néo-démocrates recommandent que le gouvernement du Canada agisse immédiatement pour appliquer les recommandations du Comité de la CEDEF en matière de violence contre les femmes autochtones. Selon un rapport publié par l'Alliance féministe pour l'action internationale (AFAI) :

« Trois décennies se sont écoulées depuis que le Canada a ratifié la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes des Nations Unies (CEDEF). L'année dernière, l'ONU a conclu que le gouvernement du Canada avait échoué à respecter ses engagements envers les droits de la personne aux termes de la CEDEF, et le Comité de la CEDEF a identifié deux domaines où les violations des droits humains sont si graves qu'elles requièrent une attention immédiate : 1) l'échec persistant à fournir des services sociaux appropriés aux femmes et aux filles vivant dans la pauvreté; 2) la violence endémique à l'égard des femmes et des filles autochtones. »

Depuis, le Canada n'a pris aucune mesure digne de ce nom pour appliquer les recommandations urgentes du Comité de la CEDEF. Dans une lettre adressée le 25 août 2010 au représentant du Canada auprès de l'ONU, le Haut Commissariat aux droits de l'homme réitére que « la disparition et le meurtre de femmes autochtones demeurent une grave préoccupation, de même que l'échec des services de police à protéger ces femmes et ces filles de la violence et à enquêter rapidement et en profondeur lorsqu'elles sont portées disparues ou assassinées, ainsi que le fait que leurs agresseurs ne sont pas condamnés » [traduction]. Dans sa réponse du 10 février 2011, le Canada promettait d'apaiser ces craintes en partie grâce « au rapport et aux recommandations que le Comité permanent de la condition féminine de la Chambre des communes du Canada devrait produire au printemps 2011 à la suite de son étude sur la violence à l'égard des femmes autochtones, et à la réponse du gouvernement du Canada à ces recommandations » [traduction]. Les néo-démocrates estiment que le rapport final ne renferme aucune recommandation dictant au gouvernement de prendre des mesures ou d'adopter des stratégies.

RACISME

Les néo-démocrates souhaitent rappeler que les effets persistants du racisme dont ont été victimes les peuples autochtones du Canada sont au nombre des causes à l'origine de la violence à l'égard des femmes autochtones. Comme l'a expliqué Marilyn George, de l'organisme Ending Violence Association of British Columbia : « La violence chez les femmes autochtones est un mal répandu, qui est exacerbé par le racisme systémique et institutionnalisé, de même que les effets de la violence historique, entre autres, les pensionnats indiens, la *Loi sur les Indiens* et les autres héritages de la colonisation. » Des mesures concrètes contre le racisme à l'égard des peuples autochtones sont nécessaires pour rompre le cycle de violence et aider les communautés à guérir.

Les néo-démocrates recommandent également que le Canada s'empresse d'appliquer la Déclaration sur les droits des peuples autochtones. Le Canada a signé cette Déclaration, qui propose un cadre de réconciliation entre les peuples autochtones et les gouvernements, et doit l'appliquer en vue d'éliminer

offerts aux hommes, aux femmes et aux enfants pour les aider à guérir des séquelles de la violence. À l'heure actuelle, au Canada, très peu de services de counselling et de santé mentale sont offerts dans les réserves et ces services ne sont pas garantis aux Autochtones qui quittent leur réserve.

COLLECTE DE DONNÉES

Les néo-démocrates recommandent que Statistique Canada et la Gendarmerie royale du Canada, de concert avec l'Association des femmes autochtones, transforment leurs méthodes de collecte de données afin de préciser le sexe des victimes de violence et le cas échéant, s'il s'agit d'un Autochtone. Amnesty internationale a souligné que les méthodes de collecte de statistiques et de données du gouvernement du Canada portant sur la violence contre les femmes et les filles autochtones ne sont pas fiables, car les services de police ne s'y prennent pas tous de la même façon pour déterminer si les victimes de crimes violents sont des Autochtones. Il est essentiel de modifier la méthode de collecte de données sur la violence contre les femmes autochtones afin de déterminer l'ampleur et la nature du problème. Lancée en 2005 par l'Association des femmes autochtones du Canada, l'initiative Sisters In Spirit a ouvert la voie à la recherche sur les femmes autochtones disparues ou assassinées. Les membres de Sisters In Spirit ont travaillé avec la GRC, les corps de police provinciaux et municipaux ainsi que les familles des victimes à mettre sur pied la toute première base de données nationale sur les femmes autochtones disparues ou assassinées. Cette base de données a révélé l'ampleur tragique de la violence systémique dont sont victimes les femmes autochtones dans tout le Canada.

SYSTÈME JUDICIAIRE ET SYSTÈME DE JUSTICE

Les néo-démocrates recommandent que la Gendarmerie royale du Canada et Justice Canada fassent en sorte que leurs employés reçoivent une formation, formation mise au point en concertation avec des organismes autochtones, pour les sensibiliser aux réalités culturelles afin qu'ils soient prêts à traiter les cas de violence contre les femmes autochtones. Ils recommandent en outre que les corps de police autochtones reçoivent une formation spécialisée sur le traitement des dossiers de personnes portées disparues, de violence conjugale et de violence sous toutes ses formes. Le rapport provisoire de juin 2011 a révélé que le système de justice pénale ne parvient pas à protéger les femmes de la violence et cette situation aggrave de façon disproportionnée la violence dont sont victimes les femmes autochtones. Partout au pays, des témoins ont exprimé leur frustration et fait état du racisme, de la négligence et de l'attitude inacceptable de la GRC, des corps de police provinciaux et municipaux, des avocats et des juges qui s'occupent des cas de violence à l'égard des femmes autochtones. Cette situation doit être corrigée au moyen d'initiatives et de programmes de collaboration réelle destinés à apprendre aux agents de police et aux professionnels du système de justice à traiter de manière efficace et respectueuse les dossiers de violence contre les femmes autochtones. Pour sa part, l'Association canadienne des chefs de police doit appliquer la résolution adoptée à sa conférence annuelle en 2006, dans laquelle elle réclame un protocole national pour traiter les disparitions et meurtres de femmes autochtones.

Femmes autochtones du Québec affirme, dans un communiqué publié en 2007, que « pour fournir des services professionnels et le même nombre de lits, les maisons d'hébergement non autochtones du Québec reçoivent près de 487 000 \$ par année du gouvernement provincial. Or les maisons d'hébergement situées dans les collectivités autochtones reçoivent seulement 150 000 \$ d'Affaires indiennes et Développement du Nord Canada » [traduction]. Comme l'indiquait le rapport provisoire : « Le financement aléatoire, le fait que les fonds soient subordonnés à des projets et la courte durée de certains programmes de financement restreignent les services qui peuvent être offerts aux femmes voulant se soustraire à la violence. »

ÉDUCATION

Les néo-démocrates recommandent qu'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, en collaboration et en consultation avec les collectivités et les organisations autochtones, mette en place un plan stratégique pour améliorer la qualité et la normalisation des écoles primaires et secondaires dans les réserves. Le Comité a entendu dire à maintes reprises que l'éducation est la clé de la lutte contre la violence faite aux femmes autochtones. Le 15 février 2011, Cindy Blackstock a dit au Comité que : « Le vérificateur général, il y a 10 ans [...], soulevait des préoccupations concernant l'inefficacité du financement pour l'enseignement primaire et secondaire dans les réserves et attirait l'attention sur l'état des écoles elles-mêmes et sur les nombreuses collectivités où il n'y avait même pas d'école. » Bien que le rapport final fasse allusion au fait qu'une éducation de qualité contribuerait à renforcer les collectivités autochtones et à promouvoir l'autonomie des femmes, il ne renferme aucune recommandation voulant que le gouvernement se penche sur la crise de l'éducation dans les réserves. À l'échelle du pays, les écoles primaires et secondaires des réserves reçoivent beaucoup moins d'argent que les établissements provinciaux. Nous continuons d'exhorter le gouvernement à éliminer le plafond de 2 % sur les transferts fédéraux aux collectivités autochtones et à combler l'écart qui s'est creusé au chapitre de l'éducation depuis que l'instauration du plafond, en 1996. Les niveaux de normalisation et la mise en œuvre du programme scolaire laissent à désirer et, souvent, les immeubles utilisés comme écoles sont inadéquats. Le financement des écoles des réserves relève de la compétence du gouvernement fédéral. Les néo-démocrates jugent essentiel que le gouvernement admette l'existence de la crise en éducation et qu'il adopte une stratégie pour la résoudre sans tarder.

SOUTIEN AUX FAMILLES ET AUX VICTIMES DE VIOLENCE

Les néo-démocrates recommandent qu'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, en collaboration avec les provinces, les territoires, les organisations autochtones et d'autres ministères fédéraux, vienne en aide aux femmes victimes de violence et aux familles, notamment pour : la recherche, des services juridiques et d'aide juridique, des services aux victimes, des services de counselling pour les endeuillés et des services de guérison. De nombreux témoins ont dit au Comité qu'il faut des services d'aide aux victimes et de soutien aux familles. Pour assurer la justice et la guérison des victimes et des survivants d'actes criminels violents, le gouvernement devrait jouer un rôle dans le soutien constant aux familles et aux victimes, y compris un soutien juridique et une aide aux déplacements en cas de procédure judiciaire. En outre, de meilleurs programmes sont nécessaires pour la guérison au sein des familles et des collectivités. Des services soutenus de counselling doivent être

autochtones, le système de justice, la guérison des communautés, des familles et des gens, l'autonomisation des dirigeantes autochtones et les conséquences d'un racisme systémique. Durant la réunion du 18 janvier 2011, Lisa Yellow-Quill a cité la Commission royale d'enquête sur les peuples autochtones : « Un changement de cette importance ne peut être mis en œuvre par une réforme partielle des programmes et services existants — malgré l'utilité d'une telle réforme. Il faut poser un geste officiel manifestant une intention nationale — une déclaration d'intention symbolique, mais substantielle, accompagnée des lois nécessaires à sa mise en pratique. » Il y a de nombreuses causes sous-jacentes à la violence faite aux femmes autochtones. Il est impossible de s'attaquer à la violence dont elles sont victimes sans se pencher sur les inégalités entre les sexes en général et sur la discrimination systémique dont les Autochtones continuent à être victimes de génération en génération.

FINANCEMENT DES PROGRAMMES ET SERVICES

Les néo-démocrates recommandent que le gouvernement du Canada assure un financement stable aux programmes et aux organisations autochtones non gouvernementales pour l'ensemble des services. Cette recommandation brille par son absence. Le rapport provisoire a clairement fait ressortir que, selon les témoins entendus, l'absence d'un financement pluriannuel et de base nuit à l'uniformité des services. Les programmes communautaires qui existent déjà dans les secteurs des services sociaux, des soins de santé, de l'éducation, de la formation en cours d'emploi et du counselling offrent aux familles et aux individus la possibilité d'obtenir un soutien et favorisent l'autonomisation. La nécessité d'un financement renouvelable et adéquat pour de tels programmes, projets et services a été signalée tout au long de l'étude.

LOGEMENT

Les néo-démocrates recommandent que le gouvernement du Canada mette en œuvre une stratégie nationale concertée en matière de logement pour lutter contre la violence faite aux femmes autochtones. Le Comité s'est fait dire qu'il y a un lien entre les besoins insatisfaits en matière de logement des femmes autochtones et un risque accru de violence. Une stratégie nationale du logement doit être adoptée si le Canada veut vraiment remédier aux problèmes que pose la violence à l'endroit des femmes autochtones. Les besoins en logement varient grandement et les néo-démocrates croient que le gouvernement doit s'engager à mettre en œuvre une stratégie concertée dans l'ensemble du secteur du logement. Le manque de logements adéquats est à la fois une cause profonde et un résultat direct de la violence faite aux femmes autochtones. Les femmes qui fuient la violence ont besoin de maisons d'hébergement sûres et adaptées à leur culture et d'un plus grand choix de logements accessibles. La sécurité en matière de logement pour les familles et les particuliers à faible revenu peut atténuer les risques de violence pour les femmes. Des possibilités de logement doivent être offertes à l'intérieur et à l'extérieur des réserves, en milieu urbain et rural. Une évaluation des maisons d'hébergement pour femmes autochtones s'impose parallèlement à un engagement de fonds pour améliorer la situation. Un financement pluriannuel adéquat et soutenu est nécessaire aussi pour que les femmes qui cherchent à échapper à la violence aient plus facilement accès à des maisons d'hébergement et à des maisons de transition. Les maisons d'hébergement des réserves sont sous-financées par comparaison à celles qui accueillent des non-Autochtones. Par exemple, l'organisme

Les néo-démocrates tiennent à souligner la remarquable étude effectuée au cours de la troisième session de la 40^e législature sur la violence faite aux femmes autochtones. Le rapport provisoire auquel elle a donné lieu, « Un cri dans la nuit : Aperçu de la violence faite aux femmes autochtones », reposait sur le témoignage de plus de 150 témoins. Le Comité a compris la nécessité d'un rapport proactif et a donc entrepris de compiler les témoignages d'un vaste éventail de femmes autochtones. Non seulement a-t-il consulté les organisations autochtones nationales et les ministères gouvernementaux, mais il s'est aussi rendu en mission d'information dans des collectivités des Premières nations, métisses et inuites. Les témoignages qu'il a entendus ont conduit à de nombreuses recommandations urgentes et bien précises au gouvernement fédéral.

Selon le rapport provisoire, l'étude visait à « mieux comprendre l'étendue et la nature de la violence; [a] examiner les causes fondamentales de la violence; [a] recommander des solutions après consultation et avec l'entière coopération des femmes autochtones ». Le rapport provisoire fait bien ressortir l'ampleur et la prévalence de la violence à l'endroit des femmes autochtones, ce que le rapport final omet manifestement de faire.

Compte tenu de l'exhaustivité du rapport provisoire, les néo-démocrates sont déçus du contenu du rapport final : les recommandations sont vagues et ne dictent pas clairement les mesures que le gouvernement devrait prendre en réaction à la violence contre les femmes autochtones. Des mesures s'imposent de toute urgence pour faire face à la situation de crise dans laquelle se trouvent les femmes autochtones, inuites et métisses. Le rapport final du Comité ne fait pas écho non plus comme il se devrait aux témoignages des femmes autochtones entendus durant l'étude ni aux solutions qu'elles ont proposées. Les néo-démocrates sont déçus également qu'une motion ait été adoptée en vue de limiter le champ du rapport final. Finalement, les néo-démocrates notent avec appréhension que le rapport final contient de l'information qui n'a pas été présentée durant les audiences du Comité, ce qui est tout à fait inhabituel.

Les néo-démocrates réclament une réponse fédérale coordonnée à la violence faite aux femmes autochtones, élaborée sous la direction des femmes autochtones de concert avec leurs collectivités et leurs organisations. Cette réponse devrait englober un financement pluriannuel soutenu suffisant pour que soient mises en œuvre les recommandations suivantes, qui ne se retrouvent pas dans le rapport final. Seule la mise en œuvre de ces recommandations permettra de tenir la promesse des membres du comité précédent de donner suite aux témoignages qu'ils ont entendus et de prendre des mesures concrètes pour mettre un terme à la violence exercée contre les femmes autochtones.

UNE APPROCHE COORDONNÉE

Les néo-démocrates recommandent que le gouvernement du Canada, en collaboration avec les organisations de femmes autochtones, inuites et métisses et les gouvernements provinciaux et territoriaux, lutte contre la violence faite aux femmes autochtones au moyen d'interventions stratégiques coordonnées sur différents fronts et s'attaque notamment aux problèmes concernant la pauvreté, le bien-être des enfants, l'éducation, le logement, la disparition et le meurtre de femmes

PROCÈS-VERBAUX

Un exemplaire des procès-verbaux pertinents (40^e législature, 3^e session : séances nos 12, 13, 14, 21, 24, 25, 32, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 53, 54, 56, 57, 58, 60 et 61) et un exemplaire des procès-verbaux pertinents (41^e législature, 1^{re} session : séances nos 10, 13, 14 et 15) sont déposés.

Respectueusement soumis,

La présidente,

Irene Mathysse, députée

Stolen Sisters Awareness Walk and Movement

Walk4Justice

Whitehorse Aboriginal Women's Circle

ANNEXE B
LISTE DES MÉMOIRES
TROISIÈME SESSION, 40E LÉGISLATURE

Organisations et individus

Alliance de la Fonction publique du Canada

Amnistie internationale

Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador

Association nationale des centres d'amitié

Awo Taan Healing Lodge Society

Brassard, Renée

Edmonton Police Service

Fiske, Jo-Anne

Gendarmerie royale du Canada

Gouvernement du Manitoba

Institute for the Advancement of Aboriginal Women

John Howard Society of Manitoba, inc.

Lambertus, Sandra

Murphy, Juanita

Nation Nishnawbe Aski

Newfoundland Aboriginal Women's Network

Ontario Federation of Indian Friendship Centres

Pivot Legal Society

Première nation de Lennox Island

Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations du Canada

Stella

Organisations et individus	Date	Réunion
----------------------------	------	---------

Ministère de la Justice

2011/03/01

58

Marc Rozon, directeur,
 Direction des innovations, analyse et intégration
 Gendarmerie royale du Canada

Kevin Jones, directeur général par intérim,
 Services nationaux de police autochtones

Organisations et individus	Date	Réunion
----------------------------	------	---------

Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien	2011/02/15	56
Sheilagh Murphy, directrice générale, Direction de la politique sociale et des programmes		
Federation of Saskatchewan Indian Nations		
Patricia Schuster, directrice exécutive, Saskatchewan First Nations' Women's Commission		
Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations du Canada		
Cindy Blackstock, directrice générale		
Société canadienne d'hypothèques et de logement	2011/02/17	57
Sharon Matthews, vice-présidente, Secteur d'aide au logement		
Ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences		
Barbara Lawless, directrice générale, Secrétariat des partenariats de lutte contre l'itinérance		
Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien		
Gail Mitchell, directrice générale, Direction générale des infrastructures communautaires, secteur des opérations régionales		
Michael Rice, conseiller principal en matière de politique, Direction de l'innovation et des partenariats		
Association nationale d'habitation autochtone		
Charles Hill, directeur exécutif		
Jim Lanigan, trésorier		
Société d'habitation du Nunavut		
Alain Barriault, président		
Condition féminine Canada	2011/03/01	58
L'hon. Rona Ambrose, ministre de la Condition féminine		
Suzanne Clément, coordonnatrice, chef d'agence, Bureau de la coordonnatrice		
Linda Savoie, directrice générale, Programme de promotion de la ferme et des opérations régionales		
Ministère de la Justice		
L'hon. Rob Nicholson, ministre de la Justice		
Lisa Hitch, avocate-conseil, Bureau de l'avocate générale principale, Section de la famille, des enfants et des adolescents		

Organisations et individus	Date	Réunion
----------------------------	------	---------

51 Little Warriors 2011/01/21 Jo-Anne Hansen, représentante

Memorial March for Missing and Murdered Women
Calgary

Suzanne Dzus, fondatrice et présidente

Metis Child and Family Services Society

Donald Langford, directeur principal

Karl Thomason, travailleuse en approche communautaire

Gendarmerie royale du Canada

Mike Sekela, officier responsable des enquêtes criminelles,
Division D

Stolen Sisters Awareness Walk and Movement

Gloria Neapetung, représentante

April Eve P. Wiberg, fondatrice

Association des femmes autochtones du Canada

Jeanette Corbiere Lavell, présidente

Claudette Dumont-Smith, directrice exécutive

Katharine Iingaut, Directrice par intérim,

Soeurs par l'esprit

Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry

Kim Pate, directrice exécutive

Gouvernement du Manitoba

Nahanni Fontaine, conseillère spéciale sur la condition des
femmes autochtones,

Aboriginal Issues Committee of Cabinet

Kitigan Zibi Anishinabeg

Bridget Tolley, membre

Caitlin Tolley, représentante,

Représentante des jeunes pour le Québec, Assemblée des
Premières Nations

Gilbert W. Whiteduck, chef

Conseil des femmes autochtones du Yukon

Courtney Wheeaton, représentante,

Coordonnatrice de projet, Soeurs par l'esprit du Yukon

Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien

Corinne Baggley, gestionnaire principale en matière de

politique,

Direction de la réforme des programmes sociaux

56 2011/02/15

Organisations et individus	Date	Réunion
----------------------------	------	---------

Native Women's Association of the Northwest

2011/01/20

50

Territories

Sharon Thomas, représentante

Therese Villeneuve, présidente

Northwest Territories Coalition against Family Violence

Lyda Fuller, représentante,

Directrice principale, YWCA Yellowknife

Lorraine Phaneuf, représentante,

Directrice principale, Status of Women Council of the Northwest Territories

Association des femmes Inuit Pauktuutit

Sandra Tucker, directrice,

Politique et programmes de prévention de la violence

Yellowknife Health and Social Services Authority

Barbara Lacey, gestionnaire,

Chargée de formation clinique, Service de santé mentale communautaire et de lutte contre les dépendances

Shelia Nelson, gestionnaire,

Services communautaires et familiaux, programme de protection de l'enfance

YWCA Yellowknife

Lyda Fuller, directrice principale

À titre personnel

Jo-Anne Fiske, professeure en études des femmes,

Université de Lethbridge

Jennifer Koshan, professeure,

Université de Calgary

Sandra Lambertus, auteure

Awo Taan Healing Lodge Society

Josie Nepinak, directrice générale

Edmonton Police Service

Mike Bartkus,

Section des crimes familiaux

Nancy Leake, analyste des renseignements criminels,

Direction des crimes graves

Bill Spinks, inspecteur,

Direction des crimes graves

Institute for the Advancement of Aboriginal Women

Muriel E. Stanley Venne, présidente et fondatrice

Organisations et individus	Date	Réunion
<p>Ending Violence Association of British Columbia</p> <p>Marilyn George, représentante, Coordonnatrice des services d'extension, Smithers, Colombie-Britannique</p> <p>Tracy Porteous, directrice générale</p> <p>Justice for Girls</p> <p>Asia Czapska, directrice des services d'assistance judiciaire</p> <p>Pivot Legal Society</p> <p>Darcie Bennett, directrice de campagnes</p> <p>Gendarmerie royale du Canada</p> <p>Bruce Hulan, gestionnaire de l'équipe, Projet EPANA</p> <p>Russ Nash, officier responsable, Section des crimes graves de la Division E</p> <p>Union of British Columbia Indian Chiefs</p> <p>Michelle Corfield, représentante</p> <p>Vancouver Rape Relief and Women's Shelter</p> <p>Hilla Kerner, membre du collectif</p> <p>Walk4Justice</p> <p>Gladys Radek, cofondatrice</p> <p>Bernie Williams, cofondatrice</p> <p>Warriors Against Violence Society</p> <p>Russell Wallace, vice-président, Conseil d'administration</p> <p>Femmes contre la violence à l'égard des femmes</p> <p>Darla Laughlin, coordonnatrice des relations avec les Autochtones et conseillère auprès des jeunes</p> <p>YWCA of Vancouver</p> <p>Nancy Cameron, gestionnaire de programme, Programme communautaire Crabtree Corner</p> <p>Leslie Wilkin, agente de prévention de la violence, Programme communautaire Crabtree Corner</p> <p>À titre personnel</p> <p>Sandra Lockhart, présidente, Comité des peuples autochtones</p> <p>Centre for Northern Families</p> <p>Arlene Hache, directrice générale</p>	2011/01/18	49
	2011/01/20	50

Organisations et individus	Date	Réunion
----------------------------	------	---------

Equay-wuk (organisation féminine)

2011/01/14

47

Darlene Angeconeb, coordonnatrice,
Projet de développement des aptitudes de leadership des
femmes autochtones

Karen Kuzemczak, facilitatrice de bien-être communautaire

Beendigen Inc.

2011/01/14

48

Patricia Jurivee, directrice générale

Catholic Family Development Centre

Rob Barrett, directeur général

Ron Bourret, conseil d'administration

Carol Cline, directrice des programmes

Nation Nishnawbe Aski

Lorraine Crane, membre du Conseil des femmes

Christine Simard, directrice du développement des femmes

Theresa Sutherland, membre du Conseil des femmes

Ontario Native Women's Association

Dawn Harvard, présidente,

Conseil d'administration

Robinson Superior Treaty Women's Council

Marlene Pierre, conseillère

À titre personnel

2011/01/18

49

Janine Benedet

Beverly Jacobs, ancienne présidente de l'Association des

femmes autochtones du Canada

Jane Miller-Ashton, professeure, département de criminologie,

Kwantlen Polytechnic University

Aboriginal Women's Action Network

Laura Holland, membre du collectif

Darlene Rigo, membre du collectif

B.C. CEDAW Group

Shelagh Day, représentante

Sharon D. McIvor, représentante

Battered Women's Support Services

Lisa Yellow-Quill, co-directrice,

Programme pour les femmes autochtones

Organisations et individus	Date	Réunion
<p>Gouvernement du Manitoba</p> <p>Carolyn Loeppky, sous-ministre adjointe, Services à l'enfant et à la famille</p> <p>Ikwe Widdijiitwin, Hébergement d'urgence pour femmes</p> <p>Sharon Morgan, directrice générale</p> <p>John Howard Society of Manitoba, inc.</p> <p>Kate Kehler, directrice générale adjointe</p> <p>Melanie Nimmo, membre du conseil, Professeure adjointe de justice criminelle, Université de Winnipeg</p> <p>Ka Ni Kanichihk inc.</p> <p>Suzanne Chartrand, représentante</p> <p>Shannon Cormier, animatrice de projet</p> <p>Val James, représentante</p> <p>Leslie Spillett, directrice exécutive</p> <p>Native Women's Transition Centre</p> <p>Margaret Mann, membre du conseil d'administration</p> <p>Jojo Marie Sutherland, membre du personnel</p> <p>Ndinawemaaganag Endaawaad (Ndinawe)</p> <p>Cathy Denby, chargée d'enseignement, Programme de soins aux enfants et aux adolescents, Red River College</p> <p>Gendarmerie royale du Canada</p> <p>Bill Robinson, commandant, Division D, Winnipeg</p> <p>Stopping Violence Against Aboriginal Women Action Group</p> <p>Shawna Ferris, membre, Professeure adjointe, Études des femmes et des genres, Université du Manitoba</p> <p>Lisa Forbes, membre, Coordonnatrice du Programme de renforcement des actifs, Supporting Employment & Economic Development (SEED) Winnipeg Inc.</p> <p>Women's Memorial March of Manitoba</p> <p>Lisa Michell, présidente et organisatrice</p> <p>Chiefs of Ontario</p> <p>Le chef Angus Toulouse, chef régional de l'Ontario</p>	2011/01/13	46
	2011/01/14	47

Organisations et individus	Date	Réunion
Sheshatshiu Innu First Nation Germaine Benuen, directrice des opérations Violence Prevention Labrador Carmen Hancock, directrice exécutive	2010/10/26	32
Ministère de la Santé Eric Costen, directeur, Santé mentale et toxicomanie, Direction des programmes communautaires, Direction générale de la santé des Premières nations et des Inuits Kathy Langlois, directrice générale, Direction des programmes communautaires, Direction générale de la santé des Premières nations et des Inuits Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien Alia Butt, directrice, Politique et réconciliation Aideen Nabigon, directrice générale, Convention de règlement politique et partenariats	2010/12/14	44
ISKWEW Women Helping Women Co-operative 2011/01/12 Health Centre Angie Bear, travailleuse en développement communautaire Prince Albert Métis Women's Association Inc. Lisa Goulet-Cook, coordonnatrice pour les Autochtones en milieu urbain Saskatchewan Aboriginal Women's Circle Corporation Wanda Daigneault, trésorière Eva McCallum, représentante Commission des femmes du Grand conseil de Prince Albert Shirley Henderson, présidente	2011/01/13	46
Assemblée of Manitoba Chiefs Le chef Betsy Kennedy, War Lake First Nation Francine Meeches, représentante, Swan Lake First Nation Kelly Gorkoff, professeure de justice criminelle, Université de Winnipeg	2011/01/13	46

Organisations et individus			Date	Réunion
Centre d'amitié autochtone de Montréal inc.			2010/06/10	24
Pamela Shauk, intervenante				
Foyer pour femmes autochtones de Montréal				
Carrie Martin, coordonnatrice des évaluations				
Nakuset, directrice exécutive				
Femmes Autochtones du Québec inc.				
Carole Brazeau, coordonnatrice du dossier justice et sécurité				
public				
Ellen Gabriel, présidente				
France Robertson, coordonnatrice du dossier promotion à la				
non-violence et maisons d'hébergement				
Stella				
Emilie-Cloé Laliberté, coordonnatrice générale				
À titre personnel			2010/06/11	25
Renée Brassard, professeure adjointe,				
École de service social, Université Laval				
Assemblée des Premières Nations du Québec et du				
Labrador				
Le grand chef Anne Archambault				
Stéphane Savard, conseiller en prévention du suicide et de la				
violence familiale,				
Commission de la santé et des services sociaux des				
Premières Nations du Québec et du Labrador				
Conseil de la Nation huronne-wendat				
Ann Desnoyers, travailleuse sociale,				
Direction santé, loisirs et services sociaux				
Guy Duchesneau, coordonnateur des services sociaux,				
Direction santé, loisirs et services sociaux				
Femmes Autochtones du Québec inc.				
Mélanie Denis-Damée, représentante substitut de la				
représentante provinciale,				
Conseil des jeunes femmes				
Première nation des Innus Mushuau			2010/10/26	32
Kathleen Benuen, directrice de la santé				
Joanne McGee, conseillère en santé				
Nunatsiavut Government				
Michelle Kinney, sous-ministre,				
Santé et développement social				

Organisations et individus	Date	Réunion
Gendarmerie royale du Canada Bob Paulson, commissaire adjoint, Services de police contractuels et autochtones	2010/04/26	13
À titre personnel Michelle Mann, avocate et consultante	2010/04/28	14
Minwaashin Lodge Irene Compton, gestionnaire, Programme culturel		
Association nationale des centres d'amitié Conrad Saulis, directeur de politiques		
Frederickton Native Friendship Centre Tamara Polchies, directrice exécutive	2010/06/04	21
Gignoo Transition House inc. Natalie McBride, directrice exécutive		
Première nation de Lennox Island Melissa Cooke, coordonnatrice du Centre d'hébergement pour femmes		
Mil'kmaq Confederacy of Prince Edward Island Roseanne Sark, directrice du programme de santé		
New Brunswick Aboriginal Women's Council inc. Gail Nicholas, vice-présidente Sarah Rose, représentante		
Newfoundland Aboriginal Women's Network Sheila Robinson, présidente		
Alliance de la Fonction publique du Canada Tanna Pirie-Wilson, représentante des femmes autochtones, Cercle national des personnes autochtones		
À titre personnel Marie-Pierre Bousquet, professeure agrégée, Département d'anthropologie, Université de Montréal Mylène Jaccoud, professeure titulaire, Ecole de criminologie, Université de Montréal	2010/06/10	24
Amnistie internationale Karine Gentalet, coordonnatrice des droits des peuples autochtones, Section canadienne francophone Béatrice Vaugrant, directrice générale, Section canadienne francophone		

ANNEXE A

LISTE DES TÉMOINS

TROISIÈME SESSION, 40E LÉGISLATURE

Organisations et individus	Date	Réunion
----------------------------	------	---------

Assemblée des Premières Nations

Elizabeth Cloud,
Conseil des femmes

Métis Nation Saskatchewan

Helene Johnson, directrice régionale,
Région de l'Est 2

Ralliement national des Métis

Wenda Watteyne, directrice principale

Association des femmes autochtones du Canada

Kate Rexe, directrice,
Soeurs par l'esprit

Association des femmes Inuit Pauktuutit

Joyce Ford, gestionnaire,
Projets spéciaux

Tracy O'Hearn, directrice exécutive

Sandra Tucker, gestionnaire,

Problèmes d'abus

Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien

Line Paré, directrice générale,

Relations extérieures et problématiques hommes-femmes

Mary Quinn, directrice générale,

Direction générale de la politique sociale et des programmes

Ministère de la Justice

Carole Morency, avocate générale interimaire,

Section de la politique en matière de droit pénal

Ministère de la Sécurité publique

Ed Buller, directeur,

Division des politiques correctionnelles autochtones

Daniel Sansfaçon, directeur exécutif par intérim,

Centre national de prévention du crime

Gendarmerie royale du Canada

Russ Mirasty, directeur général,

Affaires autochtones, services nationaux de police

- Le Comité recommande que le gouvernement fédéral continue à collaborer avec ses divers partenaires et intervenants provinciaux et territoriaux pour déterminer quelles mesures supplémentaires, à l'intérieur des modèles de service actuels, permettraient de mieux répondre aux besoins des Autochtones victimes de violence.....24
- Le Comité recommande que le gouvernement fédéral, en collaboration avec les groupes autochtones nationaux ou régionaux, ou encore les deux, et les gouvernements territoriaux, révisent les politiques d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada dans le cadre de son Programme pour la prévention de la violence familiale dans le but de rendre les collectivités du Nord admissibles au financement.....35
- Le Comité recommande que, advenant la disponibilité de nouveau financement à des services de lutte contre la violence offerts à des femmes autochtones, celui-ci comporte un volet de formation pour que les femmes autochtones puissent être employées au sein de ces services.....35

LISTE DES RECOMMANDATIONS

- Par conséquent, le Comité recommande que l'examen du Programme fédéral d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire s'attarde à la situation particulière des femmes autochtones qui s'affranchissent de la violence et propose des solutions.5
- Le Comité recommande que le gouvernement fédéral prenne des mesures pour éliminer les obstacles au développement économique des Autochtones vivant dans les réserves, en portant une attention particulière aux obstacles à la pleine participation des femmes autochtones.11
- Le Comité recommande que le gouvernement fédéral collabore avec l'Association des femmes autochtones du Canada pour explorer la faisabilité de i) partager en tout ou en partie les renseignements de la base de données avec le Centre national de soutien pour les personnes disparues de la Gendarmerie Royale du Canada; ii) décider quelle information, s'il en est, peut être rendue disponible en toute éthique de façon plus large, au-delà des agents de police et du système judiciaire.17
- Le Comité recommande que le gouvernement fédéral, par l'intermédiaire de Santé Canada et en collaboration avec les organismes autochtones provinciaux et territoriaux, envisage des services de soutien à mettre en œuvre à la Direction générale de la santé des Premières nations et des Inuits destinés aux familles des femmes autochtones disparues et assassinées.18
- Le Comité recommande que le gouvernement fédéral, sous l'égide de l'Initiative de lutte contre la violence familiale, en collaboration avec le Collège canadien de police, les groupes de femmes autochtones et le ministère de la Sécurité publique Canada, élabore et diffuse des documents de formation portant sur le contexte culturel et historique de la violence faite aux femmes autochtones.21
- En s'inspirant de ce témoignage, le Comité recommande que le gouvernement fédéral, sous l'égide de l'Initiative de lutte contre la violence familiale, travaille en collaboration avec l'Association canadienne des chefs de police, les groupes de femmes autochtones ainsi que les ministères de la Condition féminine Canada, des Affaires autochtones et Développement du nord Canada, et de la Sécurité publique Canada pour mener un projet pilote et diffuser les résultats d'une approche collaborative au sein de la collectivité au problème de la violence à l'égard des femmes autochtones.22

Avec cette nouvelle approche, les organismes des services à l'enfance et à la famille des Premières nations pourront veiller à ce que les enfants et les parents des Premières nations soient plus nombreux à recevoir l'aide dont ils ont besoin pour prévenir les types de crise qui nécessitent des interventions et mènent à l'éclatement de la famille. Cette aide peut comprendre des services comme un soutien à domicile, des soins de relève et le mentorat. La nouvelle approche renforcera aussi les partenariats avec d'autres services communautaires afin de mieux répondre aux besoins des enfants des Premières nations et de leurs familles¹⁹³.

Toutefois, dans un rapport sur le rôle du gouvernement fédéral comme bailleur de fonds pour les Services à l'enfance et à la famille des Premières nations, mis à jour en juillet 2010, le ministère a signalé que plus de 100 millions de dollars seraient consacrés à une nouvelle approche de prévention d'ici 2012-2013, et que son objectif était de conclure des accords avec toutes les provinces dans le même laps de temps en mettant l'accent sur la prévention¹⁸⁹.

Selon le témoignage, lorsque ce financement sera complètement déployé, il assurera 100 millions de dollars par année pour la nouvelle approche, aux termes de six accords cadres avec l'Alberta, le Manitoba, l'Ontario, le Québec, l'Île-du-Prince-Édouard, la Saskatchewan et la Nouvelle-Écosse¹⁹⁰. Le budget de 2010 prévoyait 53 millions de dollars sur deux ans pour poursuivre l'application de cette approche¹⁹¹.

Une évaluation de la nouvelle approche améliorée axée sur la prévention mise en application en Alberta révèle des résultats prometteurs. Les fonctionnaires du ministère ont

Nous avons investi 91,8 millions de dollars sur cinq ans en Alberta. Globalement, il y a davantage de placements adaptés à la culture, davantage de mesures de soutien permanent pour les enfants, un recours accru par les familles aux programmes de prévention et un recours accru aux options de placement moins coûteuses. En 2007-2008, par exemple, on comptait en Alberta 329 enfants placés en établissement; en 2009-2010, on en comptait 68. C'est une réduction substantielle, corroborée par un recours accru au placement respectueux de la culture et un recours moindre au placement en établissement des enfants dont la famille ne peut plus prendre soin. En ce qui concerne les placements auprès d'un membre de la famille, cette formule n'existait pas en 2007-2008; on en comptait 375 en 2009-2010. C'est une augmentation notable, qui prouve que, en Alberta, on appuie ce type de placement respectueux de la culture. Quant aux subventions post-adoption, il n'y en avait pas en 2007-2008, et il y en a eu 130 en 2009-2010¹⁹².

Dans son mémoire, le ministère a dit au Comité :

- 189 Affaires indiennes et du Nord Canadien, *De meilleurs résultats pour les enfants des Premières nations : Le rôle d'AINC en tant que bailleur de fonds pour les Services à l'enfance et à la famille des Premières nations — Mis à jour : juillet 2010*, p. 7.
- 190 Sheilaigh Murphy, directrice générale, Direction de la politique sociale et des programmes, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, *Témoignages*, 15 février 2011, 1210.
- 191 Gouvernement du Canada, *Le Plan d'action économique du Canada — 2^e année : Le budget de 2010*, <http://www.budget.gc.ca/2010/pdf/budget-planbudgetaire-tra.pdf>, p. 139.
- 192 Sheilaigh Murphy, directrice générale, Direction de la politique sociale et des programmes, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, *Témoignages*, 15 février 2011, 1235.

- 184 Sheila Fraser, vérificatrice générale du Canada, Chambre des communes, Comité permanent des comptes publics, *Témoignages*, 12 février 2009, 1555.
- 185 Bureau du vérificateur général du Canada, « Chapitre 4 : Le programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations — Affaires indiennes et du Nord Canada » dans *Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes*, mai 2008, section 4.5, http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/docs/aud_ch_oag_200805_04_f.pdf.
- 186 Cindy Blackstock, directrice générale, Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations du Canada, *Témoignages*, 15 février 2011, 1155.
- 187 Voir le témoignage de fonctionnaires d'AADNC, *Témoignages*, 15 février 2011.
- 188 Cindy Blackstock, *Se réconcilier signifie ne pas avoir à s'excuser deux fois : Comment l'appui et les prestations inadéquates du fédéral pour les soins aux enfants sur les réserves mènent les enfants autochtones vers les foyers d'accueil*, mémoire, 15 février 2011, p. 12.

Il faut signaler que le Comité a entendu¹⁸⁶ et constaté¹⁸⁷ que ce ne sont pas tous les fonctionnaires d'AADNC qui connaissent le contenu — ni même l'existence — de ces rapports et leurs recommandations; il a été recommandé, car c'est une étape nécessaire si on veut mettre en œuvre les dernières recommandations, d'offrir une formation pour leur fournir cette information¹⁸⁸.

Par la suite, le PACP a examiné la vérification et publié un rapport faisant écho aux observations et aux recommandations du BVG. Le gouvernement a répondu à ce rapport et défini un plan d'action¹⁸⁵.

[...] la nouvelle formule ne règle pas le problème des iniquités attribuables à la formule actuelle. En effet, on présume toujours qu'un pourcentage fixe d'enfants et de familles ont besoin de services d'aide à l'enfance. Les organismes dont le pourcentage d'enfants pris en charge est supérieur à 6 % continueront d'éprouver des difficultés à fournir des services de protection tout en travaillant à établir les services d'aide aux familles¹⁸⁴.

Par ailleurs, le BVG s'est dit préoccupé par la nouvelle formule de financement, car elle repose sur l'hypothèse que, dans tous les cas, 6 % des enfants vivant dans les réserves sont pris en charge par des organismes des Premières nations, alors qu'il ressort de la vérification que le pourcentage réel d'enfants pris en charge varie de 0 % à 28 %. Dans un exposé au Comité permanent des comptes publics (PACP), la vérificatrice générale souligne que :

Le BVG a constaté que la nouvelle formule de financement permettait d'affecter davantage de fonds aux organismes des Premières nations, par rapport à la Directive 20-1, tout en leur offrant plus de souplesse pour ce qui est d'affecter les ressources aux différents types de services d'aide à l'enfance. Par exemple, il a été établi qu'en moyenne, les fonds accordés aux organismes des Premières nations de l'Alberta pour les éléments liés au fonctionnement et à la prévention auraient dû augmenter de 74 % à l'application complète de la nouvelle formule en 2010, ce qui aurait dû se traduire par de meilleurs services pour les enfants des Premières nations.

commencé à appliquer sa nouvelle Approche axée sur la prévention rehaussée, province par province.

Dans un rapport de 2008 sur les services à l'enfance et à la famille des Premières nations (voir la section D ci-dessous), le Bureau du vérificateur général (BVG) recommande que, lorsqu'il négocie des ententes avec chacune des provinces, AADNC cherche à obtenir, en consultation avec les Premières nations, l'assurance que la législation provinciale sera respectée; le ministère devrait également analyser l'information obtenue et faire un suivi, au besoin. En réponse, AADNC s'est engagé à mettre en place avec les provinces et les Premières nations des cadres tripartites axés sur une meilleure prévention. Selon le ministère, les cadres offrent un « plus large éventail d'outils pour les agences de prestation des services à l'enfance et à la famille ainsi qu'une gouvernance solide et une meilleure responsabilisation chez ces agences¹⁸² ». De plus, AADNC croit que l'approche fondée sur une meilleure prévention permet d'assurer que :

- les familles reçoivent le soutien et les services dont elles ont besoin avant de se trouver en situation de crise;
- les services communautaires et le système d'aide à l'enfance travaillent de concert de façon à ce que les familles reçoivent des services plus appropriés, et ce, en temps opportun;
- les enfants des Premières nations pris en charge bénéficient d'un foyer permanent (placement) plus tôt, ce qui aide les familles à planifier des solutions de remplacement pour la prise en charge;
- les services et les mesures de soutien sont coordonnés de manière à être le plus utiles à la famille.

En 2007, le BVG a effectué une vérification portant sur le Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations (PSEFPN)¹⁸³. La vérification de 2007 du BVG visait principalement à déterminer si le ministère s'acquittait de ses responsabilités aux termes de la politique visant à appuyer les services d'aide à l'enfance offerts aux enfants et aux familles dans les réserves dans le respect de la culture et de façon assez comparable aux services provinciaux offerts en dehors des réserves dans des circonstances similaires.

182 Ibid.

183 Bureau du vérificateur général du Canada, « Chapitre 4 : Le programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations — Affaires indiennes et du Nord Canada » dans *Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes*, mai 2008, section 4.5, http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/docs/aud_ch_oag_200805_04_f.pdf.

étaient mis à la disposition des familles à qui on retire les enfants, il deviendrait inutile d'en retirer les enfants¹⁷⁹.

Déterminées à faire en sorte que la prise en charge des enfants devienne leur dernier recours, les Services communautaires et familiaux du programme de protection de l'enfance de la *Yellowknife Health and Social Services Authority* offrent parfois une aide financière directe aux familles à faible revenu. Voici ce qu'a dit la gestionnaire du programme, à ce sujet :

C'est peut-être très difficile à croire, mais c'est en tout dernier recours que nous séparons l'enfant et sa mère qui a quitté une relation de maltraitance. Nous consacrons des sommes considérables pour aider les familles aux revenus très modestes, et, parfois, le soutien du revenu ne suffit pas. Il n'est pas rare que nous distribuions régulièrement des cartes-cadeaux¹⁸⁰.

En 2007, le gouvernement fédéral a commencé à appliquer province par province sa nouvelle Approche axée sur la prévention rehaussée — ces cadres tripartites sont décrits ci-dessous. Comme ils sont négociés séparément avec les différentes provinces, on relève actuellement une grande diversité dans le financement par AADNC des services à l'enfance et à la famille des Premières nations :

- des ententes de financement tripartites ont été signées avec six provinces (Alberta, Saskatchewan, Québec, Nouvelle-Écosse, Île-du-Prince-Édouard et Manitoba)¹⁸¹;

- le Programme SEFPN continue d'être financé aux termes de la Directive 20-1 pour la Colombie-Britannique et le Nouveau-Brunswick;

- l'Entente de 1965 sur le bien-être des Indiens continue de s'appliquer en Ontario.

Au cours des 10 dernières années, les provinces ont commencé à mettre davantage l'accent sur une prévention accrue dans leur propre approche des services à l'enfance et à la famille. Comme il est souligné plus haut, en 2007, AADNC a également

179	Notamment Arlene Hache, directrice exécutive, Centre pour les familles du Nord, <i>Témoignages</i> , le 20 janvier 2011, 1035, et Donald Langford, directeur exécutif, Metis Child and Family Services Society <i>Témoignages</i> , 21 janvier 2011, 0930.
180	Sheila Nelson, gestionnaire, Services communautaires et familiaux, programme de protection de l'enfance, Yellowknife Health and Social Services Authority, <i>Témoignages</i> , 20 janvier 2011, 0950.
181	Pour plus de précisions sur ces ententes, aller à : http://www.ainc-inac.gc.ca/hb/sp/fncf/index-fra.asp .

Tribunal canadien des droits de la personne. Plusieurs décisions interlocutoires ont également été rendues en la matière. Toutefois, l'affaire se trouve actuellement devant le Tribunal.

Le Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations (SEFPN) est un des programmes sociaux qu'AADNC fournit aux Premières nations. AADNC ne dispense pas de services à l'enfance et à la famille, mais il finance ou rembourse aux fournisseurs de services des Premières nations et aux provinces les services administratifs et de protection (coûts de fonctionnement) et les frais directs liés au placement d'enfants dans des familles d'accueil à titre temporaire ou permanent (frais d'entretien). Au cours des 20 dernières années, les bureaux provinciaux de protection de l'enfance ont délégué la prestation du programme dans les réserves à un nombre croissant d'organismes de services à l'enfance et à la famille des Premières nations. Avant l'adoption d'ententes tripartites, AADNC remboursait les organismes de SEFPN en appliquant une formule de financement appelée Directive 20-1. Cette formule ne s'applique à présent qu'à certaines provinces.

En 2007, une évaluation interne du Programme SEFPN laissait entendre que la Directive 20-1 utilisée comme formule de financement par AADNC était peut-être en partie responsable de l'augmentation des prises en charge d'enfants. Aux termes de la Directive 20-1, le ministère couvre les coûts des enfants placés, quel que soit le montant, mais il fournira un financement minimal pour des mesures visant à faire en sorte que les enfants pris en charge puissent rester en toute sécurité dans leur propre famille. L'évaluation de 2007 souligne que cette formule de financement « a eu pour effet d'inciter les organismes à choisir des solutions axées sur la prise en charge — le placement en famille d'accueil, les foyers pour enfants et les soins en établissement — étant donné que seuls les coûts de ces organismes sont intégralement remboursés¹⁷⁷ ».

Le coût de la prestation aux Premières nations de services à l'enfance et à la famille a considérablement augmenté. AADNC déclare avoir « plus que doublé les fonds versés à ces fournisseurs de services au cours de la dernière décennie : d'environ 238 millions de dollars en 1998-1999, ils sont passés à environ 550 millions en 2008-2009¹⁷⁸ ». Pourtant, des témoins ont souligné que si les fonds versés aux familles d'accueil

177 Affaires indiennes et Nord Canada, *Évaluation du Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations*, <http://www.ainc-inac.gc.ca/al/ar/p/ae/v/pubs/ev/06-07/0607-tra.asp>.

178 Affaires indiennes et Nord Canada, *De meilleurs résultats pour les enfants des Premières nations : Le rôle d'AINC en tant que bailleur de fonds pour les Services à l'enfance et à la famille des Premières nations. Mise à jour : juillet 2010*, <http://www.ainc-inac.gc.ca/hb/sp/fncf/cfsd-tra.asp>.

que ce système pouvait souvent victimiser une deuxième fois les victimes de violence en leur retirant leurs enfants si elles signalaient des problèmes de violence¹⁷³.

D'autres témoins ont fait ressortir un lien entre le système de protection de l'enfance et la pauvreté dans laquelle les femmes autochtones sont plongées. Un témoin a insisté sur ce fait dans le contexte de l'aide sociale à l'enfance : « [L]a pauvreté semble être un crime¹⁷⁴. » Elle a souligné le dilemme dans lequel les femmes autochtones se trouvent : « Ce n'est pourtant pas une question de manque d'amour, mais de manque de ressources. »

Comme on l'a déjà signalé, d'importantes améliorations ont été apportées au système. Avant les années 1950, les fonctionnaires fédéraux intervenaient dans les cas extrêmes, si un enfant qui vivait dans une réserve était maltraité ou abandonné. Cependant, leur intervention ne reposait pas sur la loi. À partir des années 1950, les provinces ont commencé à offrir des services de protection de l'enfance dans les réserves. Dans les années 1970, les Premières nations ont commencé à exprimer leur mécontentement par rapport à la façon dont les provinces assuraient ces services. En effet, beaucoup d'enfants autochtones étaient adoptés en dehors de leur collectivité, certains même à l'étranger, ce qui rompait leurs liens avec leur communauté et leur culture¹⁷⁵. C'est ce phénomène qu'on a souvent appelé le « sixties scoop ».

En 1990, le gouvernement fédéral a adopté une politique de la protection de l'enfance pour les Premières nations. Aujourd'hui, la plupart des provinces délèguent leurs pouvoirs en ce qui concerne les services d'aide à l'enfance dans les réserves à des organismes autochtones locaux¹⁷⁶. Depuis 2007, le gouvernement fédéral négocie des ententes tripartites province par province afin de mettre en place de nouvelles formules de financement davantage axées sur la prévention.

En 2009, l'Assemblée des Premières nations (AFN) et la Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations du Canada ont porté plainte auprès de la Commission canadienne des droits de la personne (CCDP), alléguant que les inégalités de financement entre les services d'aide à l'enfance dans les réserves et en dehors constituaient une discrimination fondée sur la race et contrevenaient à la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. La CCDP a rendu une ordonnance de renvoi devant le

- 173 Darcie Bennett, directrice de campagnes, Pivot Legal Society, *Témoignages*, 18 janvier 2011, 1730.
- 174 Katharine Irmagt, directrice exécutive par intérim, Sœurs par l'esprit, Association des femmes autochtones du Canada, *Témoignages*, 3 février 2011, 1130.
- 175 *Ibid.*
- 176 Bureau du vérificateur général du Canada, « Chapitre 4 — Le Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations — Affaires indiennes et du Nord Canada », dans le Rapport de la vérificatrice générale du Canada de mai 2008, http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/docs/aud_ch_oag_200805_04_f.pdf, p. 8.

Le Comité a beaucoup entendu parler des très nombreux problèmes de toxicomanie et de santé mentale éprouvés par les peuples et les collectivités autochtones, séqueles de l'expérience des pensionnats. Comme l'a expliqué une Autochtone qui dispense des services en décrivant ses clientes :

Ces femmes ont internalisé la honte à l'égard de leur identité et de leur culture, ce qui les a jetées dans une vie marquée par la violence, la toxicomanie et la maladie mentale. Elles ont été perdues, coupées de leur esprit, de leur culture, de leur langue, de leur famille, de leur milieu¹⁶⁹.

Comme on l'explique plus haut, les programmes de Santé Canada pour la santé des Inuits et des Premières nations sont conçus pour s'attaquer à ces problèmes. Plusieurs témoins ont montré que ces programmes étaient nécessaires et demandé à ce qu'ils soient élargis, ce qui serait une mesure importante pour prévenir la violence¹⁷⁰.

Protection de l'enfance

Les statistiques montrent que les enfants des Premières nations sont surreprésentés dans la clientèle des organismes de protection de l'enfance. Fin mars 2007, ces organismes prenaient en charge environ 8 300 enfants vivant dans des réserves, soit un peu plus de 5 % de la totalité des enfants vivant dans des réserves. Cette proportion est près de huit fois supérieure à celle des enfants vivant en dehors des réserves pris en charge par ce type d'organismes¹⁷¹.

Bien que le système de protection de l'enfance ait évolué au fil des ans, ce qui est expliqué plus en détail un peu plus loin, de nombreux témoins ont dit au Comité que la crainte de se faire enlever leurs enfants est pour les femmes un obstacle majeur lorsqu'il s'agit de signaler de la violence familiale ou de faire appel aux services de soutien. Plusieurs témoins ont décrit le système de protection de l'enfance, aussi bien dans les réserves qu'à l'extérieur, comme une suite de la pratique des pensionnats qui consistait à retirer les enfants à leur famille et le plus souvent à tout leur milieu¹⁷². Un témoin a signalé

- 169 Irene Compton, gestionnaire, Programme culturel, Minwaashin Lodge, *Témoignages*, 28 avril 2010, 1540.
- 170 Mushnau, *Témoignages*, 26 octobre 2010, 1015, et Jennifer Koshan, professeure, Université de Calgary, *Témoignages*, 21 janvier 2011, 1155.
- 171 Bureau du vérificateur général du Canada, « Chapitre 4 — Le Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations — Affaires indiennes et du Nord Canada », dans le *Rapport de la vérificatrice générale du Canada de mai 2008*, http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/docs/aud_ch_oag_200805_04_f.pdf, p. 5-6.
- 172 Notamment Nahanni Fontaine, conseillère spéciale sur la condition des femmes autochtones, Aboriginal Issues Committee of Cabinet, gouvernement du Manitoba, *Témoignages*, 8 février 2011, 1150.

d'Inuits et divers groupes religieux. L'entente a été avalisée par les tribunaux provinciaux qui avaient entendu les réclamations adressées par les survivants des pensionnats au gouvernement et aux groupes religieux¹⁶². Mise en œuvre en 2007, la Convention est un accord final qui lie tous les plaignants et tous les survivants de pensionnats qui ont opté pour cette forme de règlement.

Aux termes de cet accord, les anciens élèves des pensionnats et les membres de leur famille pouvaient demander des Paiements d'expérience commune (jusqu'en septembre 2011) et faire évaluer leur admissibilité aux processus d'évaluation individuelle, qui peuvent aboutir à une indemnisation supplémentaire (jusqu'en septembre 2012)¹⁶³.

Le gouvernement a affecté au départ 94,5 millions de dollars au Programme de soutien en santé — résolution des questions des pensionnats indiens, pour offrir aux anciens élèves admissibles l'accès à des services de soutien affectif et de mieux-être¹⁶⁴. Le budget de 2010 a accordé 199 millions de dollars de plus sur deux ans pour que les anciens élèves et leur famille continuent de recevoir des services en santé mentale et qu'on verse les paiements aux anciens élèves au moment opportun et de manière efficace¹⁶⁵. De ce montant, environ 65,9 millions de dollars sur deux ans seront affectés aux services de santé mentale et de soutien affectif¹⁶⁶.

Santé Canada a reçu des fonds pour aider les anciens élèves et leur famille dans ces démarches et répondre aux nouveaux besoins cernés grâce aux audiences ce la Commission de vérité et de réconciliation¹⁶⁷. Le Comité a également appris que Santé Canada s'est efforcé de s'appuyer sur la capacité et l'expertise acquises dans les projets de la Fondation pour offrir ces services, mais son mandat ne lui permettait d'aider que les personnes¹⁶⁸.

162 On peut lire la Convention de règlement en ligne, à l'adresse : <http://www.residentialschoolsettlement.ca/French/settlement.html>

163 Aileen Nabigon, directrice générale, Convention de règlement politique et partenariats, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, *Témoignages*, 14 décembre 2010, 0850.

164 On trouvera de plus amples renseignements en ligne sur le Programme de soutien en santé — résolution des questions des pensionnats indiens de Santé Canada à l'adresse : <http://www.hc-sc.gc.ca/miah-spria/services/indiresident/irs-pi-fra.php>.

165 Gouvernement du Canada, *Le Plan d'action économique du Canada, 2^e année : le budget de 2010*, <http://www.budget.gc.ca/2010/pdf/budget-planbudgetaire-fra.pdf>, p. 147.

166 Kathy Langlois, directrice générale, Direction des programmes communautaires, Direction générale de la santé des Premières nations et des Inuits, ministère de la Santé, *Témoignages*, 14 décembre 2010, 0855.

167 Aileen Nabigon, directrice générale, Convention de règlement politique et partenariats, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, *Témoignages*, 14 décembre 2010, 0850.

168 Kathy Langlois, directrice générale, Direction des programmes communautaires, Direction générale de la santé des Premières nations et des Inuits, ministère de la Santé, *Témoignages*, 14 décembre 2010, 1015.

complètement engagée dès le 5 octobre 2003. Depuis sa création, la Fondation a accordé 1 345 subventions au Canada pour des initiatives relatives à la guérison¹⁵⁹.

En 2007, la FADG a reçu 125 millions de dollars de plus en vertu de la Convention de règlement relative aux pensionnats indiens, ce qui a eu pour effet de prolonger son mandat jusqu'en 2012. Ces fonds ont été intégralement engagés dans les subventions existantes de la Fondation. Plus expressément, 134 projets financés ont été prolongés jusqu'au 31 mars 2010 et 11 centres de guérison resteront ouverts jusqu'au 31 mars 2012.

La Fondation a reçu comme mission d'appuyer les initiatives locales de guérison à l'intention de ceux qui souffrent des séquelles des sévices physiques et sexuels subis dans les pensionnats, sans oublier les séquelles intergénérationnelles. Elle a fourni des ressources pour des initiatives de guérison, favorisé la prise de conscience de l'histoire des pensionnats et des problèmes et besoins sur le plan de la guérison au Canada et cultivé dans le grand public un climat de soutien. Dans le cadre de son travail, elle avait pour vision ultime de créer des collectivités où ceux qui sont touchés par les séquelles des sévices physiques et sexuels subis dans les pensionnats se sont attaqués de façon sérieuse aux effets des traumatismes non résolus, ont rompu le cycle des mauvais traitements et ont renforcé leur capacité, comme personnes, familles, collectivités et nations, de protéger leur mieux-être et celui des générations à venir¹⁶⁰.

Le Comité a recueilli des témoignages dans tout le Canada sur l'important travail accompli par la Fondation et l'importance d'une démarche de guérison qui se poursuivie non seulement pour les personnes, mais aussi pour les familles et les collectivités dans leur ensemble. Comme l'a exprimé un témoin :

Le mandat de la fondation de guérison était, entre autres, d'aborder le cycle de la violence comme une conséquence des pensionnats indiens. À mon avis, ces ressources doivent être rétablies. Il s'agissait d'un très bon processus, parce qu'il se déroulait dans le milieu communautaire où ces ressources étaient utilisées. La fondation offrait les services de counselling et les services d'ainés. Elle offrait même des programmes de langue, d'estime de soi, et tout ce qui s'y rattache.¹⁶¹

En 2006, un accord négocié — la Convention de règlement relative aux pensionnats indiens — a été conclu entre le gouvernement fédéral, des représentants d'anciens élèves des pensionnats, l'Assemblée des Premières Nations, des représentants

159 On peut trouver et consulter les détails de toutes les subventions à l'adresse : <http://www.fadg.ca/projets-finances>.

160 Fondation autochtone de guérison, *Plan directeur de la Fondation autochtone de guérison 2010-2015* (<http://www.fadg.ca/annonces>, p. 4).

161 Beverly Jacobs, ancienne présidente de l'Association des femmes autochtones du Canada, *Témoignages*, 18 janvier 2011, 1635.

- les effets négatifs sur la culture et les langues autochtones parce que les enfants étaient retirés de leur milieu et que, dans les pensionnats, les traditions et les langues autochtones étaient réprimées; et
- les préjudices physiques, psychologiques, spirituels et affectifs causés aux élèves.

En janvier 1998, le gouvernement fédéral a donné sa réponse officielle au rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones de 1995. Cette réponse, *Rassemblement nos forces, le plan d'action du Canada pour les questions autochtones*, esquissait une stratégie afin d'amorcer un processus de réconciliation et de renouveau avec les peuples autochtones. À l'époque, la ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien a également publié au nom de tous les Canadiens une *Déclaration de réconciliation*. On y reconnaissait la contribution des peuples autochtones à la société canadienne et exprimait officiellement les « plus profonds regrets à tous les peuples autochtones du Canada à propos des gestes passés du gouvernement fédéral, qui ont contribué aux difficultés passées de l'histoire de nos relations ». Cette déclaration mentionnait en particulier le problème du réseau des pensionnats, présenté comme un aspect de la relation qui exigeait une attention particulière, et elle présentait des excuses à cet égard :

Le gouvernement reconnaît le rôle qu'il a joué dans l'instauration et l'administration de ces écoles. Particulièrement pour les personnes qui ont subi la tragédie des services physiques et sexuels dans des pensionnats, et pour celles qui ont porté ce fardeau en pensant, en quelque sorte, en être responsables, nous devons insister sur le fait que ce qui s'est passé n'était pas de leur faute et que cette situation n'aurait jamais dû se produire. À tous ceux d'entre vous qui ont subi cette tragédie dans les pensionnats, nous exprimons nos regrets les plus sincères¹⁵⁸.

La *Déclaration de réconciliation* s'accompagnait de l'annonce d'un fonds de guérison de 350 millions de dollars pour aider les victimes. En mai 1998, une entité indépendante et sans but lucratif, la Fondation autochtone de guérison (FADG), a été officiellement établie et chargée d'un mandat de 11 ans.

La Fondation a reçu du gouvernement fédéral une subvention ponctuelle de 350 millions de dollars (et les intérêts courus sur ce) pour qu'elle puisse financer des projets et assumer ses propres dépenses pendant un maximum de 11 ans. En 2005, le budget fédéral a accordé des fonds supplémentaires de 40 millions de dollars qui ont aidé à prolonger 88 projets en cours jusqu'au 31 mars 2007. Les fonds de la Fondation devaient être répartis sur toute la durée de l'organisation, mais leur totalité était déjà

nos collectives et est le fruit du cycle de mauvais traitements engendrés par les pensionnats indiens¹⁵⁵.

Entre la fin des années 1800 et le début des années 1990, le gouvernement fédéral, de concert avec plusieurs Églises chrétiennes, a exploité un réseau de pensionnats pour les enfants autochtones un peu partout au Canada. Selon les excuses officielles présentées par le très honorable premier ministre Stephen Harper en 2008, dans le cadre de ce réseau, plus de 150 000 enfants autochtones ont été placés dans des pensionnats, loin de leur famille,

pour les isoler et les soustraire à l'influence de leurs foyers, de leurs familles, de leurs traditions et de leur culture, et les intégrer par l'assimilation dans la culture dominante. Ces objectifs reposaient sur l'hypothèse que les cultures et les croyances spirituelles des Autochtones étaient inférieures. D'ailleurs, certains cherchaient, selon une expression devenue tristement célèbre, « à tuer l'Indien au sein de l'enfant ». Aujourd'hui, nous reconnaissons que cette politique d'assimilation était erronée, qu'elle a fait beaucoup de mal et qu'elle n'a aucune place dans notre pays¹⁵⁶.

Ces pensionnats ont accueilli surtout des enfants indiens et inuits, mais il y a eu aussi des élèves métis. Ce réseau a officiellement disparu en 1969, mais plusieurs pensionnats dirigés par des gouvernements sont restés ouverts, le dernier étant établi fédéral ayant fermé ses portes en 1996. On estime que quelque 80 000 membres des Premières nations, Inuits et Métis qui ont fréquenté ces pensionnats sont toujours vivants aujourd'hui.

Les premières révélations d'agressions sexuelles et physiques dans les pensionnats ont été suivies d'une foule d'autres d'autres¹⁵⁷. De façon générale, quatre types de dommages ont été mis au jour :

- la piètre qualité de l'éducation reçue par les élèves autochtones;
- les torts causés aux structures familiales parce que les enfants étaient retirés de leur foyer;

155	Patricia Schuster, directrice exécutive, Saskatchewan Indian Nations, <i>Témoignages</i> , 15 février 2011, 1100.
156	Le très honorable Premier ministre Stephen Harper, <i>Présentation d'excuses aux anciens élèves des pensionnats indiens</i> , 11 juin 2008, http://www.aadnc-aandc.gc.ca/tra/1100100015644/1100100015649 .
157	Pour plus d'information sur ces répercussions, voir Commission royale sur les Peuples autochtones, « Les pensionnats », chap. 10 dans <i>Rapport de la Commission royale sur les Peuples autochtones</i> , vol. 1, 1996.

abri autochtones vivant hors réserve, que ce soit dans les villes ou dans les régions rurales. Même si une contribution à parts égales n'est pas exigée de la part des collectivités, celles-ci sont encouragées à participer financièrement¹⁵⁰.

La directrice générale, Secrétaire des partenariats de lutte contre l'itinérance, ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences, a présenté les résultats de la SPLI jusqu'à maintenant :

Depuis 2007, 57 projets d'un peu plus de 27 millions de dollars sont financés par les trois volets de financement administrés à l'échelle régionale dont il était question précédemment et ciblent exclusivement les femmes autochtones. Un certain nombre de ces projets ciblent les besoins des femmes autochtones qui sont sans-abri parce qu'elles ont été victimes de violence. En outre, par le biais des dépenses de programmes nationaux, il a été répondu aux besoins des femmes autochtones sans-abri ou à risque de le devenir grâce au transfert de biens immobiliers fédéraux pour des projets qui viennent en aide aux victimes de violence conjugale, au financement des projets de recherche relatifs aux femmes autochtones et à la violence, et grâce à la collaboration avec d'autres ministères et organismes du gouvernement fédéral pour étudier de nouvelles façons de contre l'itinérance¹⁵¹.

Le Comité a appris que le financement offert par AADNC pour les réfugiés d'urgence n'est actuellement disponible qu'aux Autochtones vivant dans les réserves, ce qui exclue presque toutes les collectivités des Territoires. À la suggestion de la *Northwest Territories Coalition Against Family Violence* :

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral, en collaboration avec les groupes autochtones nationaux ou régionaux, ou encore les deux, et les gouvernements territoriaux, révisent les politiques d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada dans le cadre de son Programme pour la prévention de la violence familiale dans le but de rendre les collectivités du Nord admissibles au financement.

De plus, à la suggestion de la *Ending Violence Association of British Columbia* :

Le Comité recommande que, advenant la disponibilité de nouveau financement à des services de lutte contre la violence offerts à des femmes autochtones, celui-ci comporte un volet de formation pour que

150 Ressources humaines et Développement des compétences Canada, *Itinérance chez les Autochtones*, http://www.rhdc.gc.ca/tra/sans_abri/financement/autochtones/index.shtm.

151 Barbara Lawless, directrice générale, Secrétaire des partenariats de lutte contre l'itinérance, ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences, *Témoignages*, 17 février 2011, 1100.

¹⁴⁴ Selon les témoignages d'Ontario), au Manitoba, en Alberta et en Colombie-Britannique entendus, en avril 2010, trois de ces refuges avaient déjà été construits et deux devaient être terminés en mai suivant¹⁴⁵.

Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance

La Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance (SPL) est un programme communautaire visant à prévenir et à réduire l'itinérance partout dans le pays en investissant dans des logements de transition et des logements supervisés, selon une optique du logement d'abord¹⁴⁶. Dans le cadre de la SPL, ce sont les collectivités qui évaluent elles-mêmes leurs besoins en matière de logements et de refuge et qui proposent des projets en réponse à leurs problèmes d'itinérance¹⁴⁷. Cette façon de faire s'appuie sur la collaboration étroite entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, et les collectivités. La Stratégie vise à aider 61 collectivités désignées ainsi que des collectivités rurales, du Nord et autochtones à élaborer des stratégies à l'échelle locale pour aider les personnes et les familles sans abri¹⁴⁸.

Créée en avril 2007, la SPL a d'abord reçu un financement annuel de 134,8 millions de dollars pendant deux ans et a remplacé l'Initiative nationale pour les sans-abri, en œuvre de 1999 à 2007. Dans le cadre de l'engagement financier du gouvernement en 2008 d'investir 1,9 milliard de dollars dans les secteurs du logement et de l'itinérance, la SPL a profité d'un renouvellement de deux ans et du maintien du financement annuel de ses programmes de logement et de lutte à l'itinérance jusqu'en mars 2014. Depuis avril 2011, le gouvernement a renouvelé le financement de la SPL à hauteur de 134,8 millions de dollars par année, et ce, jusqu'en mars 2014¹⁴⁹.

La SPL compte sept volets de financement, dont le plus pertinent est celui de l'itinérance chez les Autochtones. Ce dernier a pour but de répondre aux besoins des sans-abri autochtones grâce à un système intégré de prestation de services qui est adapté à la culture autochtone et axé sur la collectivité. Par l'intermédiaire d'un partenariat avec les groupes autochtones, le programme vise à combler les besoins particuliers des sans-

144 Société canadienne d'hypothèques et de logement, *Communiqués : Le gouvernement du Canada annonce cinq nouveaux refuges pour les femmes des Premières nations*, 4 mars 2008, <http://www.cmhc-schl.gc.ca/fr/ins/saprc/co/2008/2008-03-04-1000.cfm>.

145 Mary Quinn, directrice générale, Direction générale de la politique sociale et des programmes, Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, *Témoignages*, 26 avril 2010, 1650.

146 Ressources humaines et Développement des compétences Canada, *La Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance*, http://www.rhdcc.gc.ca/tra/sans_abri/index.shtml.

147 Barbara Lawless, directrice générale, Secréariat des partenariats de lutte contre l'itinérance, ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences, *Témoignages*, 17 février 2011, 1155.

148 Ressources humaines et Développement des compétences Canada, *À propos de la Stratégie*, http://www.rhdcc.gc.ca/tra/sans_abri/apropos_nous/index.shtml.

149 *Ibid.*

De ces crédits, environ 53,45 millions de dollars iront au Programme pour la prévention de la violence familiale, et serviront à payer « les coûts de fonctionnement des refuges actuels, et ainsi à soutenir la prestation de services de protection et de prévention qui répondent aux besoins des femmes, des enfants et des familles vivant habituellement dans les réserves¹³⁹ ».

Les crédits restants ont été alloués au Programme d'amélioration des maisons d'hébergement, qui a reçu 2,2 millions pour la construction de cinq refuges supplémentaires dans les réserves (voir ci-dessous)¹⁴⁰.

Programme d'amélioration des maisons d'hébergement

Le Programme d'amélioration des maisons d'hébergement (PAMH), sous l'égide de la Société canadienne d'hypothèques et de logement, vise à apporter « une aide financière pour réparer, remettre en état et améliorer les maisons d'hébergement existantes (à l'intérieur et à l'extérieur des réserves) destinées aux femmes, aux enfants et aux jeunes qui sont victimes de violence familiale. Il vise également à faciliter l'acquisition ou la construction de nouvelles maisons d'hébergement et maisons de transition¹⁴¹ ».

Par l'intermédiaire de l'Initiative de lutte contre la violence familiale, le Programme d'amélioration des maisons d'hébergement reçoit 1,9 million de dollars en financement annuel permanent¹⁴².

Des quelque 56 millions de dollars de financement accordés aux refuges dans les réserves, le PAMH a reçu 2,2 millions pour la construction de cinq maisons d'hébergement¹⁴³. Ces nouvelles maisons seront construites dans les collectivités de Premières nations des cinq provinces suivantes : au Québec, en Ontario (dans le Nord de

Communiqués : Le gouvernement du Canada annonce cinq nouveaux refuges pour les femmes des Premières nations, 4 mars 2008, <http://www.cmhc-schl.gc.ca/fr/inso/sap/rci/2008/2008-03-04-1000.cfm>.
Société canadienne d'hypothèques et de logement, Résumé du plan d'entreprise 2008-2012 — Bâtir sur l'innovation, 2008, http://publications.gc.ca/collections/collection_2011/schl-cmhc/NH15-2008-fra.pdf, p. 34.

Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, Le nouveau gouvernement du Canada prend des mesures pour mettre un terme à la violence faite aux femmes des Premières nations, 22 juin 2007, <http://inac-a-inc.info/ai/mr/nr/m-a2007/2-2899-fra.asp>.

Société canadienne d'hypothèques et de logement, Services de vérification et d'évaluation : Programme d'amélioration des maisons d'hébergement — Plan d'évaluation de 2007, http://publications.gc.ca/collections/collection_2011/schl-cmhc/NH15-461-2007-fra.pdf, p. 13.

Société canadienne d'hypothèques et de logement, Résumé du plan d'entreprise 2008-2012 : Bâtir sur l'innovation, 2008, http://publications.gc.ca/collections/collection_2011/schl-cmhc/NH15-2008-fra.pdf, p. 53.

Ministère de la Justice, Fiche d'information B : Le soutien continu du gouvernement du Canada pour les peuples autochtones, octobre 2010, http://www.justice.gc.ca/tra/nouv-news/cp-nr/2010/doc_32565.html.

Société canadienne d'hypothèques et de logement, Services de vérification et d'évaluation : Programme d'amélioration des maisons d'hébergement — Plan d'évaluation de 2007, http://publications.gc.ca/collections/collection_2011/schl-cmhc/NH15-461-2007-fra.pdf, p. 13.

Programme pour la prévention de la violence familiale

faite aux femmes autochtones » en 2009-2010¹³² et des crédits de 29,6 millions par année pour « le Programme pour la prévention de la violence familiale et dans les services sur les réserves¹³³ ». En outre, l'argent fédéral visant à augmenter le nombre de lits dans les refuges pour les personnes sans abri comprenait des sommes pour construire, exploiter et rénover des refuges pour femmes autochtones. Ces deux programmes sont explicités dans une section ultérieure du rapport.

Le Programme pour la prévention de la violence familiale (PPVF) « finance un réseau de 35 refuges qui servent environ 265 collectivités des Premières nations¹³⁴ ». Selon les témoignages, le réseau compte maintenant 41 refuges¹³⁵.

Le PPVF a un budget total de 18,5 millions de dollars par année, dont 11,5 millions servent au financement d'exploitation et 7 millions sont consacrés à environ 350 projets de prévention communautaires dans des collectivités nordiques et des Premières nations¹³⁶. Les projets de prévention communautaires portent notamment sur des « campagnes d'information du public, des conférences, des ateliers, notamment sur la gestion du stress et la maîtrise de la colère, des groupes de soutien, ainsi que l'évaluation des besoins communautaires¹³⁷ ».

En juin 2007, près de 56 millions de dollars ont été accordés en financement de refuges dans des réserves sur cinq ans (se terminant en 2012) dans le cadre du Programme pour la prévention de la violence familiale du ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada (maintenant appelé ministère des Affaires autochtones et Développement du Nord Canada) et le Programme d'amélioration des maisons d'hébergement (PAMH) de la Société canadienne d'hypothèques et de logement dans les réserves¹³⁸.

132 Ministère de la Justice, « Fiche d'information B : Le soutien continu du gouvernement du Canada pour les peuples autochtones, octobre 2010, http://www.justice.gc.ca/tra/nouv-news/cp-nr/2010/doc_32565.html. »

133 Ibid.

134 Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, Le nouveau gouvernement du Canada prend des mesures pour mettre un terme à la violence faite aux femmes des Premières nations, 22 juin 2007, <http://lnac-ainc.info/ai/mr/nr/m-a2007/2-2899-tra.asp>.

135 Mary Quinn, directrice générale, Direction générale de la politique sociale et des programmes, Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, *Témoignages*, 26 avril 2010, 1530.

136 Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, Le nouveau gouvernement du Canada prend des mesures pour mettre un terme à la violence faite aux femmes des Premières nations, 22 juin 2007, <http://lnac-ainc.info/ai/mr/nr/m-a2007/2-2899-tra.asp>.

137 Ibid.

138 Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, Le nouveau gouvernement du Canada prend des mesures pour mettre un terme à la violence faite aux femmes des Premières nations, 22 juin 2007, <http://lnac-ainc.info/ai/mr/nr/m-a2007/2-2899-tra.asp>. Société canadienne d'hypothèques et de logement.

Comme mentionné ci-dessus, le budget de 2009 a également versé 200 millions de dollars sur deux ans pour la construction et la rénovation de logements sociaux dans les trois territoires. Selon les chiffres de janvier 2011, 100 millions ont été versés en 2009-2010 et 100 autres millions devaient l'être en 2010-2011. Le financement se faisait par l'intermédiaire de la SCHL, par des modifications aux accords bilatéraux actuels entre le gouvernement fédéral et les territoires dans le cadre de l'Initiative en matière de logement abordable.

Les fonds devaient être distribués en fonction de l'importance des besoins, avec le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest recevant chacun 50 millions et le Nunavut, quant à lui, recevant 100 millions de dollars¹²⁹. Le Comité a appris que l'argent versé au Nunavut a servi à la construction de 285 nouveaux logements publics¹³⁰.

Le financement visait à aider les ménages qui figuraient ou étaient admissibles à figurer dans la liste d'attente de logement social. Les gouvernements territoriaux devaient assumer la responsabilité de la prestation des programmes et de l'approbation des demandes de subvention pour de nouvelles constructions, présentées par les municipalités, des organismes sans but lucratif et des promoteurs du secteur privé. Seuls les logements sociaux existants subventionnés par le gouvernement fédéral pouvaient recevoir de l'argent pour des réparations et des rénovations¹³¹.

Refuges

Le Comité a également entendu des témoignages sur l'importance de l'accès à des refuges d'urgence pour les femmes qui fuient la violence; les opinions varient quant à savoir si ces refuges devraient être dans des collectivités rurales, isolées, dans des réserves, ou dans tous ces endroits, ou encore s'ils devraient être situés à une certaine distance des collectivités pour accorder une meilleure protection et sécurité aux femmes. Le Comité a été bouleversé d'apprendre l'existence de listes d'attente pour avoir accès à des refuges et à des endroits sécuritaires pour les femmes victimes de violence.

Le gouvernement fédéral a financé des programmes, notamment l'approbation par Condition féminine Canada de plus d'un milliard de dollars « pour mettre fin à la violence

- | | |
|-----|---|
| 129 | Sharon Matthews, vice-présidente, Secteur d'aide au logement, société canadienne d'hypothèques et de logement, <i>Témoignages</i> , 17 février 2011, 1115. Détails à : Gouvernement du Canada, « Logement dans le Nord », <i>Plan d'action économique du Canada</i> , http://actionplan.gc.ca/initiatives/tra/index.asp?mode=7&initiativeID=12 . |
| 130 | Jim Lanigan, trésorier, Association nationale d'habitation autochtone, <i>Témoignages</i> , 17 février 2011, 1130. |
| 131 | <i>Ibid.</i> |

ponctuel dans des mesures de stimulation visant la construction et la rénovation de logements sociaux¹²¹.

Deux autres éléments du Plan d'action économique visaient à combler les besoins des Premières nations en matière de logement. Dans le cadre du premier, intitulé « Répondre aux besoins de logements des Premières nations », le gouvernement consacrait 400 millions de dollars sur deux ans aux problèmes de logement dans les réserves¹²². Dans le cadre du second, le gouvernement a accordé 200 millions de dollars pour financer la construction et la rénovation de logements sociaux dans les trois territoires. Cette initiative est décrite en détail ultérieurement.

Des 400 millions de dollars versés du premier projet, la SCHL devait verser 250 millions sur deux ans pour créer de nouveaux logements dans les réserves et pour y réparer et rénover les logements sociaux existants subventionnés par le gouvernement fédéral¹²³. Selon les chiffres de janvier 2011, 123 millions de dollars ont été dépensés en 2009-2010 et 127 millions ont été promis pour 2010-2011¹²⁴.

Les 150 millions restants (du total de 400 millions) ont été versés par AADNC aux Premières nations sur deux ans (75 millions en 2009-2010 et 75 millions en 2010-2011)¹²⁵. Selon des témoignages, en 2009-2010, 183 nouveaux logements ont été construits¹²⁶, près de 2 000 logements ont été rénovés, environ 600 lots ont reçu les divers services publics (en vue de futures constructions) et près de 825 emplois ont été créés¹²⁷. En 2010-2011, l'argent d'AADNC a servi à financer 58 lots munis des divers services, 1 935 rénovations et 191 nouveaux logements¹²⁸.

- 121 Société canadienne d'hypothèques et de logement, *Initiative en matière de logement abordable*, http://www.cmhc.ca/fr/prin/ceioab/aiif/aiif_015.cfm.
- 122 Barbara Lawless, directrice générale, Secrétariat des partenariats de lutte contre l'itinérance, ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences, *Témoignages*, 17 février 2011, 1105. Des précisions à : Gouvernement du Canada, « Répondre aux besoins de logements des Premières nations », <http://www.actionplan.gc.ca/initiatives/tra/index.asp?mode=7&initiativeID=8>.
- 123 Gail Mitchell, directrice générale, Direction générale des infrastructures communautaires, secteur des opérations régionales, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, *Témoignages*, le 17 février 2011, 1105.
- 124 Gouvernement du Canada, *Le plan d'action économique du Canada, 2^e année — Conçu pour maintenir la croissance économique* — *Septième rapport aux Canadiens*, <http://www.actionplan.gc.ca/grfx/pdf/ceap-paec-tra.pdf>, p. 106.
- 125 Tiré de la présentation d'AADNC par Michael Wernick, 9 mars 2011.
- 126 *Ibid.*
- 127 Barbara Lawless, directrice générale, Secrétariat des partenariats de lutte contre l'itinérance, ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences, *Témoignages*, 17 février 2011, 1105.
- 128 Tiré de la présentation d'AADNC par Michael Wernick, 9 mars 2011.

abordable dans le Nord¹¹⁵ ». Ces fonds ont été versés aux trois territoires nordiques de 2006-2007 à 2008-2009¹¹⁶.

Au Nunavut seulement, cet investissement dans le logement a permis la construction de 725 « [nouvelles] unités de logement public dont le loyer est établi en fonction du revenu¹¹⁷ ».

En 2008, le gouvernement fédéral a annoncé l'investissement de 1,9 milliard de dollars sur cinq ans dans des programmes destinés aux Canadiens de faible revenu, accompagné d'un engagement financier de trois ans pour le prolongement de l'Initiative en matière de logement abordable.

En juillet 2011, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont annoncé « un investissement combiné de 1,4 milliard de dollars visant à réduire le nombre de Canadiens dans le besoin en vertu d'un nouveau cadre de référence pour le logement abordable pour la période 2011-2014¹¹⁸ ». Aux termes de ce nouveau cadre, ce sont les provinces et les territoires qui sont responsables de la conception et de la prestation des programmes de logement abordable, ce qui leur permet de répondre à leurs propres besoins et priorités en matière de logement¹¹⁹.

Dans le cadre du Plan d'action économique du Canada¹²⁰, un investissement ponctuel supplémentaire a été réalisé, au montant de 1,525 milliard de dollars qui ont été distribués en subventions par des modifications aux accords de l'Initiative en matière de logement abordable sur la mise en œuvre et le partage des coûts avec les provinces et territoires. Cet accord a permis au gouvernement fédéral de verser cet investissement

-
- 115 Ministère des Finances, *Financement ponctuel versé aux provinces et aux territoires*, Communiqué, 2006, <http://www.fin.gc.ca/n06/data/06-048-1-fra.asp>.
- 116 *Ibid.*
- 117 Alain Barriault, président, Société d'habitation du Nunavut, *Témoignages*, 17 février 2011, 1130.
- 118 Société canadienne d'hypothèques et de logement, « Les ministres fédéral, provinciaux et territoriaux responsables du logement annoncent un nouveau cadre de référence pour le logement abordable, », Communiqué, 4 juillet 2011, <http://www.cmhc-schl.gc.ca/fr/insol/sap/co/2011/2011-07-04-0930.cfm>.
- 119 *Ibid.*
- 120 Le financement total du Plan d'action économique comporte 850 millions de dollars destinés à des programmes de rénovation et d'amélioration de logements sociaux, 400 millions de dollars pour des programmes de logement pour les aînés à faible revenu et 75 millions de dollars pour des programmes de logement de personnes handicapées. Devant les besoins distincts des territoires, 200 millions de dollars sont prévus pour des habitations nordiques, sans exigences de contributions à parts égales. Détails à <http://www.cmhc.ca/plandactionlogement/index.cfm>.

pas faire de signalement sur la violence qu'elles subissent de crainte de perdre leur logement et de s'exposer aux conséquences afférentes¹¹⁰. L'Agence suggérerait dans ce rapport que le fait d'être assurées d'avoir un logement les encouragerait à signaler les incidences de violence¹¹¹.

Enfin, on a rapporté au Comité que la pénurie de logements pouvait constituer un élément déclencheur au retrait des enfants de leur famille¹¹², point dont il sera question de façon détaillée dans une autre section du présent rapport.

Des représentants de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) ont déclaré au Comité :

[I] un des points clés du mandat de la SCHL est de collaborer avec les partenaires provinciaux, territoriaux et non gouvernementaux, de même qu'avec le secteur privé, pour faire en sorte que les Canadiens de tous les milieux puissent avoir accès à un logement abordable et de qualité. Les initiatives d'aide au logement de la SCHL visent à aider certains des plus vulnérables de notre société, notamment les femmes qui sont victimes de violence familiale¹¹³.

À partir de 2001, le gouvernement fédéral a établi un cadre pour la construction de nouveaux logements abordables à coûts partagés, accompagné d'un engagement financier de 680 millions de dollars. En 2003, une subvention fédérale de 320 millions a été consacrée au logement des familles à faible revenu dans des collectivités touchées d'une pénurie marquée de logements abordables. Dans ce contexte, le loyer des logements doit se situer à un niveau abordable pour les familles à faible revenu¹¹⁴.

Dans son budget 2006, le gouvernement fédéral a annoncé 300 millions de dollars en un paiement de transfert ponctuel par l'intermédiaire de la Fiducie pour le logement dans le Nord, « pour combler des besoins à court terme liés à l'offre de logement à prix

- 110 Agence de la santé publique du Canada, *Les femmes autochtones et la violence familiale*, 2008, http://www.phac-aspc.gc.ca/nctv-cnivf/pdfs/item-abor_f.pdf pp. 8, 18.
- 111 *Ibid.*, p. 34, 36.
- 112 Sheila Nelson, gestionnaire, Services communautaires et familiaux, programme de protection de l'enfance, Yellowknife Health and Social Services Authority, *Témoignages*, 20 janvier 2011, 0850.
- 113 Sharon Matthews, vice-présidente, Secteur d'aide au logement, société canadienne d'hypothèques et de logement, *Témoignages*, 17 février 2011, 1115.
- 114 *Ibid.*

se trouver un logement adéquat constitue un obstacle important à leur recherche de sécurité pour elles et leurs enfants¹⁰⁵.

Des témoins ont exprimé au Comité que la pénurie répandue de logements dans les réserves peut exacerber le risque auquel les femmes sont exposées en contexte de violence. Une étude approfondie sur le sujet a donné lieu aux conclusions suivantes : « Un problème courant dans les réserves est la pénurie de logements. Et ce problème se manifeste de façon particulièrement aiguë pour les femmes autochtones qui fuient une situation de violence. Elles peuvent aller demeurer chez des membres de leur famille, mais cette situation est, au mieux, provisoire et ne peut nullement constituer une solution à long terme¹⁰⁶. » Dans cette même étude, on a suggéré qu'une pénurie de logements abordables dans les villes avoisinantes contribuait aussi à dissuader les femmes de quitter leur situation de violence¹⁰⁷.

Dans le même ordre de pensée, l'Association des femmes autochtones du Canada, dans un document publié en 2004 sur la santé des femmes autochtones, a souligné que « La pénurie chronique de logements sur les réserves et de logements abordables à l'extérieur des réserves place les femmes autochtones devant un risque accru de violence attribuable à un manque d'options pratiques¹⁰⁸. »

Pour sa part, l'association Pauktuutit a défini ainsi les défis particuliers auxquels sont confrontées les femmes inuites dans les collectivités isolées : « La crise de logement grave qui sévit partout en Arctique signifie souvent, pour les femmes victimes de violence à la maison, qu'il n'y a sans doute aucune autre option en matière de logement sécuritaire, et le coût du transport aérien pour aller se réfugier dans une autre collectivité est nettement trop élevé¹⁰⁹. »

Les liens entre logement et violence ont aussi été décrits dans d'autres recherches, notamment un rapport de l'Agence de la santé publique du Canada publié en 2008 sur les femmes autochtones et la violence, ont souligné comment les femmes risquaient de ne

- | | |
|-----|---|
| 105 | Darlie Bennett, <i>Three Ways To Keep Women Safer: Housing, legal and child care support for aboriginal women</i> , 20 janvier 2011, http://www.thevalleyvoice.ca/Voice%20Stories/January%202011/Three%20Ways%20To%20Keep%20Women%20Safer%20-%20January%2020-%202011.htm , (en anglais seulement) |
| 106 | Sandra Lambertus, <i>Addressing Violence Perpetrated Against Aboriginal Women in Alberta, Final Report, Project Lifeline</i> , novembre 2007, http://www.whm.ca/documents/LifelineEBook.pdf , p. 169, (en anglais seulement) |
| 107 | <i>Ibid.</i> , p. 170. |
| 108 | Association des femmes autochtones du Canada, <i>Document préliminaire sur la santé des femmes autochtones pour la séance de suivi sectoriel sur la santé de la Table ronde Canada-Autochtones</i> , octobre 2004, http://www.nwac.ca/sites/default/files/reports/NWAC_BgPaper-F-1.pdf , p. 4. |
| 109 | Pauktuutit, <i>Violence Against Inuit Women Background</i> , (http://www.pauktuutit.ca/index.php/home/backgroundunder), (en anglais seulement). |

La Stratégie nationale de prévention du crime est axée sur des résultats à long terme et vise à améliorer l'avenir des jeunes d'aujourd'hui. Le personnel du Centre national de prévention du crime au ministère de la Sécurité publique a affirmé au Comité :

On pense que des mesures de prévention bien réfléchies et bien mises en œuvre sont la meilleure façon de réduire la victimisation. Bien évidemment, en même temps, on est conscient que c'est un travail à long terme, et que les effets ne se feront véritablement sentir que plusieurs années après que les interventions auront été menées, d'autant plus que nos groupes cibles sont plutôt des jeunes âgés de 6 à 24 ans¹⁰².

Parmi ses trois mécanismes de financement¹⁰³ se trouve le Fonds de prévention du crime, créé en 2008, qui est de 8 millions de dollars pour 2010-2011. Comme on peut lire dans le site Web du ministère de la Sécurité publique Canada, le Fonds

[...] vient en aide aux collectivités aux prises avec des facteurs de risque multiples et d'autres problèmes qui affectent leur capacité de s'attaquer aux crimes, comme l'isolement géographique et une capacité d'intervention limitée. Le fonds permet de fournir à ces collectivités une aide de durée limitée pour appuyer des initiatives adaptées sur le plan culturel qui favorisent l'élaboration et la mise en application de méthodes de prévention du crime dans les collectivités autochtones, qu'il s'agisse de collectivités vivant à l'intérieur de réserves ou à l'extérieur, ainsi que dans les collectivités du Nord¹⁰⁴.

Logements et réfugiés

Logements

Le Comité a abondamment entendu parler de la pénurie de logements abordables, tant dans les réserves que dans les collectivités hors réserve, ainsi que des conséquences pour la capacité des femmes qui quittent une situation de violence au foyer. Bien que le sujet se rattache aussi à la pauvreté des femmes autochtones, un témoin a résumé en ces mots l'importance particulière du logement abordable dans le contexte de la violence faite aux femmes autochtones :

Sans endroit sécuritaire qu'elles puissent nommer « chez moi », les femmes autochtones sont exposées à un risque extrême de violence. Pour les mères vivant dans la pauvreté,

102	<i>Ibid.</i> , 1545,
103	<i>Ibid.</i>
104	Ministère de la Sécurité publique du Canada, <i>Fonds de prévention du crime chez les collectivités autochtones et du Nord</i> , http://www.securitepublique.gc.ca/prg/cp/nacpt/index-tra.aspx .

mandat a été renouvelé à trois reprises. En 2007, le financement a été augmenté à 14,5 millions de dollars sur deux ans (de 2007-2008 à 2008-2009)⁹⁵. En août 2008, le ministre de la Justice a confirmé le renouvellement de la Stratégie pour cinq ans, jusqu'en 2012, accompagnant d'un financement de 40 millions pour cette période.⁹⁶ Cette majoration visait à étendre la portée de la Stratégie « et [a] répondre non seulement aux besoins des jeunes Autochtones, mais aussi aux besoins importants des collectivités autochtones en milieu urbain, en région nordique et à l'extérieur des réserves »⁹⁷.

Bien que l'engagement actuel soit prévu jusqu'en 2012, le *Rapport sur les plans et les priorités du ministère* pour 2011-2012 fait état du projet suivant : « En collaboration avec les partenaires fédéraux, provinciaux, territoriaux, autochtones et communautaires du domaine de la justice, concevoir et appliquer un programme de renouvellement de la Stratégie de la justice applicable aux Autochtones après 2012⁹⁸. »

Enfin, la Stratégie nationale pour la prévention du crime a comme mission de « faire preuve de leadership à l'échelle nationale quant aux moyens efficaces de prévenir et de réduire la criminalité en s'attaquant aux facteurs de risque connus chez les populations les plus vulnérables et dans les milieux à risque élevé⁹⁹ ». Elle est administrée par le Centre national de prévention du crime, un organisme de Sécurité publique Canada¹⁰⁰.

Le Comité a appris que le Centre national de prévention du crime « a été un partenaire actif et coopératif dans les collectivités autochtones, ayant investi plus de 46 millions de dollars pour financer 40 projets de prévention du crime destinés aux collectivités autochtones du Canada. La plupart de ces projets sont déjà en œuvre, pour les deux prochaines années¹⁰¹ ».

- 95 *Ibid.*
- 96 Ministère de la Justice Canada. *Stratégie de la justice applicable aux Autochtones : Évaluation de mandat — Rapport final*, octobre 2010, <http://www.justice.gc.ca/tra/p/leval/rap-rep/10/sja-ais/sja-mm-f.pdf>, p. 4.
- 97 *Ibid.*
- 98 Ministère de la Justice du Canada, *Rapport sur les plans et les priorités, 2011-2012*, <http://www.tbssct.gc.ca/rpp/2011-2012/inst/jus-fra.pdf>, p. 13.
- 99 Ministère de la Sécurité publique du Canada, Plan d'action visant à diminuer efficacement la criminalité, 2007, comme cité dans Sécurité publique Canada, *Pour appuyer la mise en œuvre de la Stratégie nationale pour la prévention du crime*, 2008, <http://www.publicsafety.gc.ca/res/cp/res/f/ssiincps-amosnpc-fra.pdf>, p. 1.
- 100 Ministère de la Sécurité publique du Canada, *Stratégie nationale pour la prévention du crime*, <http://www.securitepublique.gc.ca/prg/cp/npcs-fra.aspx>.
- 101 Daniel Sansfaçon, directeur exécutif par intérim, Centre national de prévention du crime, ministère de la Sécurité publique, *Témoignages*, 26 avril 2010, 1550.

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral continue à collaborer avec ses divers partenaires et intervenants provinciaux et territoriaux pour déterminer quelles mesures supplémentaires, à l'intérieur des modèles de service actuels, permettraient de mieux répondre aux besoins des Autochtones victimes de violence.

Parmi les programmes fédéraux visant à améliorer l'accès à la justice de façon générale, le gouvernement fédéral a subventionné un programme d'assistance parajudiciaire aux Autochtones, avec l'objectif de « fournir aux Autochtones accusés d'avoir commis une infraction des renseignements rapides et exacts des premières étapes du processus de justice pénale⁹¹ ». Ce programme a été instauré dans les collectivités dans les années 1960; il a commencé à recevoir des subventions fédérales en 1968 et est devenu un programme de contributions permanentes en 1978. Le ministre de la Justice, l'honorable Rob Nicholson, a expliqué au Comité que le programme visait « à s'assurer que les gens aux prises avec le système de justice pénale connaissent leurs droits ainsi que les ressources judiciaires qu'ils peuvent obtenir »⁹².

Le ministère de la Justice dirige en outre la Stratégie de la justice applicable aux Autochtones dont elle partage les coûts avec les provinces et territoires. Le Comité a appris que

Cette stratégie applique des méthodes de résolution des différends pour combattre le crime et la victimisation et soutient actuellement plus de 120 programmes de justice communautaire dans environ 400 collectivités autochtones du Canada. En vertu de ce processus holistique, les contrevenants sont tenus responsables de leurs actes et des tentatives sont faites pour réparer le mal fait à la victime tout en rétablissant la relation entre les victimes, les contrevenants et les collectivités⁹³.

Selon le site Web du ministère de Justice Canada, cette stratégie « permet aux collectivités autochtones d'accroître leur participation à l'administration locale de la justice et comme tel, de substituer à la justice traditionnelle des mesures de rechange rapides et efficaces, lorsque la situation s'y prête⁹⁴ ».

La Stratégie de la justice applicable aux Autochtones a été créée en 1991 dans le cadre d'une stratégie fédérale globale relative à la criminalité chez les Autochtones et son

- 91 Ministère de la Justice, *Programme d'assistance parajudiciaire aux Autochtones*, <http://www.justice.gc.ca/tra/pj/dgp-pb/ente-arr/papa-acp.html>.
- 92 L'honorable Rob Nicholson, ministre de la Justice, *Témoignages*, 1 mars 2011, 1200.
- 93 Carole Morency, avocate générale interimaire, Section de la politique en matière de droit pénal, Ministère de la Justice, *Témoignages*, 26 avril 2010.
- 94 Ministère de la Justice, *La Stratégie de la justice applicable aux Autochtones*, <http://www.justice.gc.ca/tra/pj/sj/sja-ais/>.

Le Comité s'est fait dire que, dans certains cas, lorsque les femmes recherchent effectivement un recours juridique contre l'auteur de la violence qu'elles subissent, elles se heurtent à des obstacles majeurs, notamment à l'attitude tant des policiers que des Cours ainsi qu'à la pénurie d'aide juridique qui leur est offerte⁸⁶.

Nombre de témoins ont relevé que seule une petite proportion des signalements de violence donne lieu à une accusation⁸⁷. En ce qui a trait au système judiciaire même, le Comité a entendu des témoignages sur les conséquences de l'inaction des Cours⁸⁸, et sur l'importance d'un service d'aide juridique pour les femmes autochtones qui décident de porter des accusations et d'intenter des poursuites⁸⁹. Comme mentionné, le Comité a appris l'existence d'un écart qui se forme à l'égard des membres des familles qui cherchent des recours juridiques à la suite de disparition ou d'assassinat de femmes.

On relève de grandes différences dans l'accès aux Cours et dans leur fonctionnement en ce qui concerne la violence à l'égard des femmes autochtones. Dans certaines collectivités, le nombre de cas est peu élevé car seules des cours itinérantes sont disponibles⁹⁰. À Edmonton, le Comité a appris l'existence d'un tribunal pour l'instruction des causes de violence conjugale qui tient des audiences tous les jours. Dans quelques provinces et territoires, les policiers et les travailleurs sociaux peuvent interviewer toutes les parties concernées et leur avocat, évaluer les risques, faire des recommandations à la Cour, et travailler avec des organismes pour proposer des plans de réconciliation familiale.

Un bon nombre de programmes d'investissement fédéral, décrits ultérieurement, ont été créés dans le but d'améliorer l'accès des femmes autochtones au système de justice pénale. Toutefois, aucun ne vise à prêter assistance aux victimes ou aux membres de leur famille pour leur donner accès à un avocat. C'est pourquoi,

86	Notamment, Ellen Gabriel, Femmes Autochtones du Québec inc., <i>Témoignages</i> , 10 juin 2010, 1210 et Darcie Bennett, directrice de campagnes, Pivot Legal Society, <i>Témoignages</i> , 18 janvier 2011, 1815.
87	Voir notamment Hilla Kerer, membre du collectif, Vancouver Rape Relief and Woman's Shelter, <i>Témoignages</i> , 18 janvier 2011, 1345.
88	Asia Czapska, directrice des services d'assistance judiciaire, Justice for Girls, <i>Témoignages</i> , 18 janvier 2011, 1155 et Janine Benedet, professeur de droit, Université de Colombie-Britannique, <i>Témoignages</i> , 18 janvier 2011, 1145.
89	Pour des exemples, voir Darcie Bennett, directrice de campagnes, Pivot Legal Society, <i>Témoignages</i> , 18 janvier 2011, 1815 et Jeannette Corbière Lavell, présidente, Association des Femmes autochtones du Canada, <i>Témoignages</i> , 3 février 2011, 1145.
90	Sandra Tucker, directrice, Politique et programmes de prévention de la violence, Association des femmes Inuit Pauktuutit, <i>Témoignages</i> , 20 janvier 2011, 0820.

- 82 Comm. Adj. Bill Robinson, commandant, Division D, Winnipeg, Gendarmerie royale du Canada, *Témoignages*, 13 janvier 2011, 1005.
- 83 Notamment Germaine Benuen, directrice des opérations, Sheshatshu Innu First Nation, *Témoignages*, 26 octobre 2010, 0955.
- 84 Notamment Angie Bear, travailleuse en développement communautaire, ISKWEW Women's Helping Women Co-operative Health Centre, *Témoignages*, 12 janvier 2011, 1345.
- 85 L'honorable Rona Ambrose, ministre de la Condition féminine, *Témoignages*, 1^{er} mars 2011, 1215.

En s'inspirant de ce témoignage, le Comité recommande que le gouvernement fédéral, sous l'égide de l'Initiative de lutte contre la violence familiale, travaille en collaboration avec l'Association canadienne des chefs de police, les groupes de femmes autochtones ainsi que les ministères de la Condition féminine Canada, des Affaires autochtones et Développement du nord Canada et de le ministère de la sécurité publique du Canada pour mener un projet pilote et diffuser les résultats d'une approche collaborative au sein de la collectivité au problème de la violence à l'égard des femmes autochtones.

Les causes premières à la violence dans les collectivités autochtones comprennent notamment la pauvreté et le racisme. C'est pourquoi il est incroyablement important pour nous de collaborer avec des organismes autochtones de tout le pays pour s'allier à des acteurs tels que la GRC et Justice Canada, parce qu'il faut attaquer le problème sous divers angles à la fois. Il faut poursuivre les coupables, il faut faire de la prévention et il faut des organismes communautaires dont l'intervention tient compte des différences de culture⁸⁵.

La ministre de la Condition féminine, l'honorable Rona Ambrose a fait la déclaration suivante au Comité, dans un contexte plus large :

Lorsque les femmes demandent effectivement que les policiers interviennent, le Comité a entendu d'un policier que dans les collectivités petites et éloignées, il peut s'avérer impossible de retirer l'auteur de la violence du foyer familial ou de trouver des services appropriés pour les enfants⁸². D'autres témoins de collectivités urbaines ont dit au Comité que les policiers n'agissaient pas assez rapidement pour porter une accusation et établir des preuves qui puissent être présentées en Cour en vue d'une condamnation⁸³. Les façons de faire les plus prometteuses décrites par des femmes et des organismes autochtones ainsi que par des policiers eux-mêmes reposaient sur la collaboration entre le service de police, les organismes autochtones et les prestataires de programmes dont la mission consiste à donner du soutien d'urgence et à long terme aux femmes autochtones victimes de violence⁸⁴.

autochtones comporte un élément de collaboration avec les services policiers pour élaborer et offrir ce type de formation.

Le Comité a entendu des témoins déclarant que cette formation sur l'histoire, la culture et les moeurs autochtones a contribué à établir des liens de confiance entre les policiers, les femmes autochtones et leur collectivité, et à s'attaquer à la violence à l'égard des femmes au sein de ces collectivités. En conséquence,

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral, sous l'égide de l'Initiative de lutte contre la violence familiale, en collaboration avec le Collège canadien de police, les groupes de femmes autochtones et le ministère de la Sécurité publique Canada, élabore et diffuse des documents de formation portant sur le contexte culturel et historique de la violence faite aux femmes autochtones.

Réactions aux signalements de violence

Une des témoins a décrit le lien entre les services policiers et la protection contre la violence en affirmant que les Autochtones étaient « surréglementés et surprotégés⁸⁰ ». Situation qui relève d'un ensemble complexe de facteurs qui nuisent à un lien plus étroit entre les efforts policiers et la protection.

Par exemple, tant les victimes de violence que les services policiers qui sont appelés en intervention sont exposés aux conséquences que pourraient avoir des résultats sur la victime, sa famille et sa collectivité en général. La situation est particulièrement évidente au sein des collectivités vivant dans les réserves ainsi que dans d'autres collectivités petites et éloignées. Selon un témoin,

La question, c'est que la femme est victime de violence et veut que cela cesse. La raison pour laquelle beaucoup de femmes sont très réticentes même à appeler la police, c'est parce qu'elles ne veulent pas déraciner leur famille. Elles ne veulent pas perdre tout cela — le sens de la communauté, d'une part, et le sens de la famille. Toute leur famille vit dans la collectivité et cela pourrait causer un malaise dans la communauté à cause de la famille du mari. Cela a vraiment des répercussions sur la collectivité tout entière et non seulement sur la famille⁸¹.

- | | |
|----|---|
| 80 | Wanda Daigneault, trésorière, Saskatchewan Aboriginal Women's Circle corporation, <i>Témoignages</i> , le 1250, janvier 2011. |
| 81 | Roseanne Sark, directrice du programme de santé, Milkmaq Confederacy of Prince Edward Island, <i>Témoignages</i> , 4 juin 2010, 1140. |

de ces femmes montre qu'elles continuent d'être victimisées en partie à cause du système de justice pénale⁷⁷.

Toutefois, le Comité a entendu des histoires de réussite tout comme des commentaires sur le besoin de réformes. Il reconnaît toutefois que nombre de ces problèmes sont de juridiction provinciale ou territoriale dans un contexte hors réserve.

Formation culturelle et historique

Les témoignages entendus dans tout le pays en ce qui concerne les services policiers, leur réactivité et les conséquences de faire appel à eux dans des situations de violence familiale ont varié considérablement. Comme nous l'avons énoncé ci-dessus, les personnes et les organismes faisant état de la disparition ou du meurtre de membres de la famille ont décrit des expériences différentes. Ils ont mentionné des projets locaux dans certaines collectivités, régions et provinces qui ont réussi à tisser des liens de confiance et de compréhension réciproque entre les policiers, les femmes autochtones et leur collectivité. Dans d'autres cas, les femmes ont parlé d'indifférence apparente ou de discrimination de la part des policiers. Ces expériences ont contribué à la propension ou à la réticence des femmes autochtones et des organismes à leur service à communiquer avec les services policiers en situation de violence dans leur foyer ou dans leur collectivité.

De plus, dans certaines collectivités, les femmes autochtones et les organismes qui les aident ont déclaré que les policiers étaient explicitement racistes ou ne comprenaient nullement l'histoire et la culture des nations autochtones au Canada, voire les deux⁷⁸. Lorsque les témoins décrivaient des liens positifs avec les forces policières, ils évoquaient également la formation distincte qui avait été offerte à celles-ci. Plusieurs témoins ont indiqué la nécessité d'élargir ces efforts de formation et l'importance que les agents de police de tous les niveaux reçoivent cette formation qui leur permettrait de s'informer sur l'identité autochtone (le besoin d'avoir de meilleurs renseignements) et d'évaluer les situations de violence familiale dans le cadre desquelles ils sont appelés à intervenir. Parmi ces témoins, on retrouvait tant des policiers que des femmes autochtones⁷⁹. Comme mentionné auparavant, le programme d'application de la recherche de l'Association des femmes autochtones relativement aux disparitions et aux assassinats de femmes

- | | |
|----|---|
| 77 | Sandra Lambertus, auteure, <i>Témoignages</i> , 21 janvier 2011, 1055. |
| 78 | Notamment, Dawn Harward, présidente, Conseil d'administration, Ontario Native Women's Association, <i>Témoignages</i> , 14 janvier 2011, 1815 et Suzanne Dzus, fondatrice et présidente, Memorial March for Missing and Murdered Women Calgary, <i>Témoignages</i> , 21 janvier 2011, 1015. |
| 79 | Voir notamment Kate Rexe, directrice, Sœurs par l'esprit, Association des femmes autochtones du Canada, <i>Témoignages</i> , 21 avril 2010, 1715; Chef Elizabeth Cloud, Conseil des femmes, Assemblée des Premières Nations, <i>Témoignages</i> , 21 avril 2010, 1725; Comm. adj. Bob Paulson, commissaire adjoint, Services de police contractuels et autochtones, Gendarmerie royale du Canada, <i>Témoignages</i> , 26 avril 2010, 1620. |

nombre de femmes assassinées et disparues au Canada, le Comité de coordination des hauts fonctionnaires — Groupe de travail sur les femmes disparues présente 52 recommandations dont il demande l'adoption avec insistance, parce que « le nombre des prédateurs en série au Canada n'est peut-être pas considérable, mais le nombre de leurs victimes est important et les conséquences de ces cas sont répandues »⁷⁵.

Enfin, des témoins ont demandé la création d'une enquête nationale indépendante ou d'un groupe de travail sur les femmes autochtones disparues et assassinées⁷⁶.

Sécurité au sein des collectivités pour les femmes autochtones

Le Comité a entendu des témoignages bouleversants et probants présentés par des femmes et des organismes de services qui ont décrit les dangers auxquels étaient exposées les femmes victimes de violence, non seulement dans leur foyer, mais aussi lorsqu'elles vont chercher des services censés les aider (notamment des services policiers, des refuges d'urgence et des logements de transition abordables). Ces problèmes étaient particulièrement marqués dans les réserves et les collectivités éloignées. Les femmes qui réclamaient soit l'application de la loi, soit des refuges d'urgence ou des maisons de transition se heurtaient au problème sous-jacent de risquer de se voir retirer leurs enfants par suite de leur divulgation des dangers qu'elles couraient, et des mesures inadéquates en place pour protéger les enfants vivant dans des familles exposées à la violence. Le rapport comprend également des remarques sur la protection de l'enfance dans le contexte de la prévention de la violence familiale.

Services de police

Il est impossible de faire abstraction de l'importance du système de justice pénale. Comme a déclaré un des témoins au comité :

Les failles du système de justice pénale sont probablement les facteurs systémiques les plus insidieux de la vulnérabilité des femmes autochtones parce qu'elles sont souvent encouragées à s'adresser à la police et aux tribunaux pour obtenir de l'aide. Or, l'histoire

- | | |
|----|--|
| 75 | Coordinating Committee of Senior Officials Missing Women Working Group, « Report: Issues Related to the High Number of Murdered and Missing Women in Canada », septembre 2010, http://www.scics.gc.ca/CIMFiles/830992005_e1MAJ-2112011-6827.pdf . (en anglais seulement) |
| 76 | Bernie Williams, cofondatrice, Walk4Justice, <i>Témoignages</i> , 18 janvier 2011, 1735; Chef Betsy Kennedy, War Lake First Nation, <i>Témoignages</i> , 13 janvier 2011, 1140; Chef Angus Toulouse, chef régional de l'Ontario, Chiefs of Ontario, <i>Témoignages</i> , 14 janvier 2011, 0830; Hilla Kerner, Collective Member, Vancouver Rape Relief and Women's Shelter, <i>Témoignages</i> , 18 janvier 2011, 1330; Michelle Corfield, représentante, Union of British Columbia Indian Chiefs, <i>Témoignages</i> , 18 janvier 2011, 1715. |

année dans la Direction générale de la santé des Premières nations et des Inuits, qui offre des services de counselling en santé mentale et des centres de désintoxication⁷¹.

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral, par l'intermédiaire de Santé Canada et en collaboration avec les organismes autochtones provinciaux et territoriaux, envisage des services de soutien à mettre en œuvre à la Direction générale de la santé des Premières nations et des Inuits destinés aux familles des femmes autochtones disparues et assassinées.

Les services d'assistance juridique demandés par les familles de femmes autochtones disparues et assassinées feront l'objet d'une section ultérieure du présent rapport.

Le Comité a également entendu parler du Groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur les femmes disparues et assassinées, créé au début de 2006 par les sous-ministres des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux pour étudier le problème des femmes disparues au Canada. Sous la coprésidence de la Colombie-Britannique et de l'Alberta, ce groupe oriente ses efforts sur « l'identification, l'enquête et la poursuite efficaces dans les affaires de tueurs en série qui mettent en cause des personnes dont le style de vie les expose à des risques élevés, y compris celles qui vivent de la prostitution » ainsi que sur l'« examen des pratiques exemplaires pour faciliter la détection précoce des tueurs en série potentiels, ainsi que des stratégies pour protéger les victimes potentielles⁷² ».

Les témoins ont déclaré au Comité que le Groupe de travail allait « étudier la manière dont tous les éléments du système de justice pénale gèrent tous les rapports de personnes portées disparues, à partir du moment où une personne, la famille ou un proche avise la police, les services d'aide aux victimes ou tout autre service social⁷³ ».

Le ministre du procureur général de la Colombie-Britannique a affirmé qu'un résumé du rapport final du Groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur les femmes portées disparues et assassinées a été préparé pour octobre 2010 et qu'une version finale allait être publiée en 2011⁷⁴. Dans son résumé, intitulé *Questions relatives au grand*

71	Kathy Langlois, directrice générale, Direction des programmes communautaires, Direction générale de la santé des Premières nations et des Inuits, ministère de la Santé, <i>Témoignages</i> , 14 décembre 2010, 0855.
72	Carole Morency, avocate générale intermédiaire, Section de la politique en matière de droit pénal, Ministère de la Justice, <i>Témoignages</i> , 26 avril 2010, 1705.
73	<i>Ibid.</i>
74	Colombie-Britannique : Ministry of the Attorney General, <i>Missing Women Working Group Report</i> , http://www.ag.gov.bc.ca/missing_women_working_group/index.htm . (en anglais seulement)

données⁶⁸. À son tour, l'Association a affirmé au Comité qu'elle était ouverte à l'idée de collaborer avec la GRC à l'étofferment de la base de données du Centre d'information de la police canadienne⁶⁹.

En se fondant sur les témoignages suggérant que la collaboration entre la GRC et l'Association puisse favoriser de futures initiatives reliées aux disparitions et aux assassinats de femmes,

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral collabore avec l'Association des femmes autochtones du Canada pour explorer la faisabilité de i) partager en tout ou en partie les renseignements de la base de données avec le Centre national de soutien pour les personnes disparues de la Gendarmerie Royale du Canada; ii) décider quelle information, s'il en est, peut être rendue disponible en toute éthique de façon plus large, au-delà des agents de police et du système judiciaire.

Nombre de témoins ont également affirmé au Comité que les familles des femmes autochtones disparues et assassinées avaient besoin de soutien dès le début de l'épreuve et en tout temps par la suite. Pendant une visite à Kitigan Zibi Anishinabeg au Québec, le Comité a rencontré Mme Laurie Odjick, dont la fille de 16 ans est disparue en 2008. Mme Odjick a fait part du peu de conseils qu'elle a reçus lorsque sa fille a été portée disparue, qu'elle ne savait pas trop comment agir avec la police et décrit ses besoins de soutien tant financier que psychologique pendant qu'elle poursuivait ses recherches pour trouver sa fille. Les témoins ont défini les différents types de soutien financier et autres, et ont exprimé leur inquiétude de constater que les programmes actuels n'accordent aucun financement pour la poursuite de leur prestation⁷⁰.

Le Comité a appris l'existence de quelques programmes de Santé Canada destinés aux collectivités autochtones en général, qui pourraient servir aux familles de femmes disparues ou assassinées, notamment les quelque 200 millions de dollars investis chaque

- | | |
|----|---|
| 68 | Insp. Kevin Jones, directeur générale par intérim, Services nationaux de police autochtones, Gendarmerie royale du Canada, <i>Témoignages</i> , 1 ^{er} mars 2011, 1205. |
| 69 | Jeannette Corbière Lavell, présidente, Association des femmes autochtones du Canada, <i>Témoignages</i> , 3 février 2011, 1220. |
| 70 | Jo-Anne Fiske, professeure, Université de Lethbridge, <i>Témoignages</i> , 21 janvier 2011, 1035; Beverley Jacobs, ancienne présidente de l'Association des femmes autochtones du Canada, <i>Témoignages</i> , 18 janvier 2011, 1510. |

Le Comité a appris que les policiers avaient des réserves quant au fait de recueillir de telles données, particulièrement sur l'identité autochtone. L'Association s'est penchée sur ces réserves au cours d'efforts de collaboration récemment lancés par l'organisme :

Il y a deux ans environ, nous avons tenu des ateliers de travail dans dix collectivités dans le but de les sensibiliser à la question de la collecte des données judiciaires, tout particulièrement au sujet des personnes d'origine autochtone — les membres d'une première nation, les Métis et les Inuits. Ces collectivités ont convenu avec réserve qu'il fallait recueillir cette information, mais en faisant preuve de respect envers les différentes cultures.⁶²

Devant l'impossibilité pour les services policiers de recueillir toutes les données sur les cas de disparition et d'assassinat de femmes autochtones⁶³, le Comité saisit toute l'importance du rôle des organismes autochtones locaux dans le suivi et le repérage des cas qui surviennent dans les collectivités et dans la rue.

La collaboration est au cœur même de l'élaboration et de la mise à jour d'une telle base de données. L'Association des femmes autochtones a décrit comment l'initiative Soeurs par l'esprit avait tissé des relations de travail fructueuses avec divers organismes policiers provinciaux pour vérifier leurs données⁶⁴ ou pour garantir l'exactitude de leurs propres renseignements lors de l'élaboration de cette base de données⁶⁵. À titre d'exemple, les Soeurs par l'esprit ont commencé à établir des protocoles d'entente en matière de partage d'information avec la Police provinciale de l'Ontario, avec le *Manitoba Action Group on Exploited and Vulnerable Women* et avec la GRC, qui a une base de données nationale⁶⁶. L'Association a exprimé ses préoccupations devant la difficulté de conserver et de mettre à jour cette base de données par suite du manque de financement, et devant la perte de sa valeur, au fur et à mesure qu'elle perd de son actualité, ce qui, pour l'Association, complique la tâche d'évaluer si les mesures adoptées ont réellement contribué à réduire le nombre de disparitions ou d'assassinats de femmes autochtones⁶⁷.

La GRC a déclaré au Comité qu'elle espère que les renseignements recueillis par l'Association des femmes autochtones contribueront au développement de ses bases de

- 62 Kate Rexe, directrice, Soeurs par l'esprit, Association des femmes autochtones du Canada, *Témoignages*, 21 avril 2010, 1630.
- 63 Jeannette Corbiere Lavell, présidente, Association des femmes autochtones du Canada, *Témoignages*, 3 février 2011, 1140.
- 64 *Ibid.*
- 65 Kate Rexe, directrice, Soeurs par l'esprit, Association des femmes autochtones du Canada, *Témoignages*, 21 avril 2010, 1550.
- 66 Katharine Ingaut, directrice par intérim, Soeurs par l'esprit, Association des femmes autochtones du Canada, *Témoignages*, 3 février 2011, 1135.
- 67 Jeannette Corbiere Lavell, présidente, Association des femmes autochtones du Canada, *Témoignages*, 3 février 2011, 1115.

- Près de 500 000 \$ pour l'élaboration d'un recueil national de pratiques prometteuses dans les domaines de l'application de la loi et du système de justice pour aider les collectivités et groupes autochtones à améliorer la sécurité des femmes autochtones au pays.

Comme dernière mesure concrète, le ministère de la Justice présentera des modifications au *Code criminel* afin d'améliorer l'efficacité des enquêtes et de simplifier les processus judiciaires, notamment en facilitant le processus d'obtention d'ordonnances ou de mandats précis dans le cadre d'une enquête pour laquelle une autorisation d'écoute électronique a été accordée par un juge. D'autres modifications seront apportées à l'article 184.4 du *Code criminel*, qui accorde le pouvoir de procéder à l'écoute électronique sans mandat en cas d'urgence, comme les enquêtes sur le meurtre ou l'enlèvement de femmes autochtones⁵⁷.

Sur le chemin du progrès

Des témoins ont souligné l'importance fondamentale de conserver et d'augmenter la base de données élaborée par l'Initiative Sœurs par l'esprit de l'Association des femmes autochtones du Canada, sur les cas de disparition et de meurtre des femmes autochtones⁵⁸. Auparavant, il n'y avait aucune source de données détaillées sur les filles et les femmes autochtones enlevées et assassinées⁵⁹.

Bon nombre de témoins ont expliqué au Comité que les services policiers ne précisent pas systématiquement le statut autochtone des victimes de violence⁶⁰. Ils ont déclaré que les renseignements sur l'identité ethnique des victimes (métisse, Première nation ou inuite) sont encore plus limités⁶¹.

57	<i>Ibid.</i>
58	Notamment Kate Rex, directrice, Sœurs par l'esprit, Association des femmes autochtones du Canada, <i>Témoignages</i> , 21 avril 2010, 1550 et Roseanne Sark, directrice du programme de santé, Milkmaq Confederacy of Prince Edward Island, <i>Témoignages</i> , 4 juin 2010, 1040.
59	Notamment Kate Rex, directrice, Sœurs par l'esprit, Association des femmes autochtones du Canada, <i>Témoignages</i> , 21 avril 2010, 1550 et la chef Elizabeth Cloud, Conseil des femmes, Assemblée des Premières Nations, <i>Témoignages</i> , 21 avril 2010, 1530.
60	Jennifer Koshan, professeure à l'Université de Calgary, <i>Témoignages</i> , 21 janvier 2011, 1105; Chef Elizabeth Cloud, Conseil des femmes, Assemblée des Premières Nations, <i>Témoignages</i> , 21 avril 2010, 1530; Johnstone, directrice régionale, Région de l'Est 2, Métis Nation Saskatchewan, <i>Témoignages</i> , 21 avril 2010, 1540; Comm. adj. Bob Paulson, commissaire adjoint, Services de police contractuels et autochtones, Gendarmerie royale du Canada, <i>Témoignages</i> , 26 avril 2010, 1645.
61	Notamment, Kate Rex, directrice, Sœurs par l'esprit, Association des femmes autochtones du Canada, <i>Témoignages</i> , 21 avril 2010, 1550.

- l'élaboration de nouveaux plans de sécurité communautaire pour améliorer la sécurité des femmes dans les collectivités autochtones⁵⁵.

Le ministère a fait état de sept mesures concrètes de l'initiative qui motivaient particulièrement la subvention de 10 millions de dollars⁵⁶. Les six premières s'énoncent ainsi :

- 4 millions de dollars pour un Centre national de soutien policier pour les personnes disparues, des améliorations au Centre d'information de la police canadienne (CPI), et un site Web pancanadien pour encourager le public à fournir des renseignements sur les cas de personnes disparues et les restes humains non identifiés;
- 1 million de dollars pour l'élaboration de projets pilotes en milieu scolaire et communautaire afin de contribuer à la guérison et au progrès — notamment par des solutions de rechange — des jeunes femmes autochtones à risque, notamment les jeunes délinquantes;

- 2,15 millions de dollars sur deux ans au Fonds d'aide aux victimes, du ministère de la Justice du Canada, pour aider les provinces de l'Ouest à élaborer ou à adapter des services aux victimes destinés aux peuples autochtones ainsi que des services adaptés à l'intention des familles des femmes autochtones disparues et assassinées, et aux groupes communautaires autochtones pour s'attaquer aux problèmes uniques auxquels sont confrontées dans la collectivité les familles des femmes autochtones ou assassinées;

- 1,5 million de dollars sur deux ans à l'élaboration de plans de sécurité communautaire afin d'améliorer la sécurité des femmes autochtones dans les collectivités autochtones;

- 850 000 \$ en 2010-2011 aux organismes autochtones et aux groupes de vulgarisation juridique qui travaillent avec les groupes autochtones, en vue de l'élaboration de documents destinés au public sur l'importance de rompre le cycle intergénérationnel de la violence qui menace les collectivités autochtones au Canada;

55 Ibid.

56 Ministère de la Justice, *Fiche d'information A : Mesures concrètes pour s'attaquer au problème des femmes autochtones disparues et assassinées*, octobre 2010, http://www.justice.gc.ca/tra/nouv-news/cp-nr/2010/doc_32564.html.

Canada⁵¹. Le projet, qui doit durer de février 2011 à avril 2014, « renforcera la capacité des collectivités, des gouvernements, du milieu de l'enseignement (notamment le Collège canadien de police, les établissements d'enseignement postsecondaire ainsi que les écoles élémentaires et secondaires) et des prestataires de services de remédier aux causes profondes de la violence faite aux femmes et aux filles autochtones⁵² ».

Financement de Justice Canada

Le 29 octobre 2010, l'honorable Rona Ambrose, ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux et ministre de la Condition féminine « a annoncé [...] les mesures concrètes que prend le gouvernement du Canada pour s'attaquer à la question du nombre troublant de femmes autochtones disparues et assassinées⁵³ ». Le montant de 10 millions de dollars sera versé au ministère de la Justice du Canada sur deux ans, pour « améliorer la sécurité des collectivités et s'assurer que le système de justice et les organismes responsables de l'application de la loi peuvent mieux intervenir dans les cas de femmes autochtones disparues et assassinées⁵⁴ ».

Le communiqué de presse précisait que la subvention portait notamment sur les points suivants :

- le financement fédéral pour les provinces et les territoires pour les services adaptés aux victimes autochtones, ainsi que le financement des groupes autochtones pour aider les familles des femmes autochtones disparues et assassinées;
- l'élaboration de nouveaux documents d'information et de projets pilotes dans les écoles et les collectivités à l'intention des jeunes femmes autochtones;

51 Condition féminine Canada, Le gouvernement du Canada investit dans un projet communautaire visant à mettre fin à la violence faite aux femmes et les filles autochtones, communiqué, 25 février 2011, <http://www.cfc-swc.gc.ca/med/news-nouvelles/2011/0225-2-fra.html>.

52 Condition féminine Canada, Le gouvernement du Canada investit dans un projet communautaire visant à mettre fin à la violence faite aux femmes et les filles autochtones, Communiqué 25 février 2011, <http://www.cfc-swc.gc.ca/med/news-nouvelles/2011/0225-2-fra.html>.

53 Ministère de la Justice, Le gouvernement du Canada prend des mesures concrètes concernant les femmes autochtones disparues et assassinées, communiqué, 29 octobre 2010, http://www.justice.gc.ca/tra/nouv-news/cp-nr/2010/doc_32560.html.

54 *Ibid.*

accordé à l'Association des subventions de 5 millions de dollars entre 2005 et 2010 dans le but précis de déterminer les causes profondes, les tendances et les circonstances de violence qui ont mené à la disparition et au décès de filles et de femmes autochtones.

Dans le cadre de ce travail, l'Association a consigné ces cas de façon exhaustive dans une base de données⁴⁷, a soutenu les familles et les collectivités touchées, a travaillé de concert avec les prestataires de services, les policiers et les systèmes de justice, et a collaboré avec les organismes autochtones, les organismes des droits de la personne et le gouvernement fédéral pour sensibiliser davantage la population à la violence et tenter de résoudre ce problème.

Bien que cette initiative ait pris fin le 31 mars 2010, le gouvernement, dans son budget 2010, s'est engagé à investir « 10 millions de dollars sur deux ans pour faire face au problème du nombre élevé de femmes autochtones disparues ou assassinées⁴⁸ »; de plus, Condition féminine Canada a financé l'Association des femmes autochtones du Canada pour qu'elle puisse passer de la recherche à l'action⁴⁹. On trouvera une description détaillée de ses efforts ultérieurement dans le présent rapport.

Financement de Condition féminine Canada

Condition féminine Canada a versé 500 000 \$ à l'Association des femmes autochtones du Canada pour financer un projet de six mois intitulé *Du constat aux actes I*. Selon une fiche d'information du gouvernement :

Cette initiative renforcera la capacité des femmes et des filles autochtones de tout le Canada de reconnaître les problèmes de violence fondée sur le sexe dans leurs familles et dans leurs collectivités et d'y répondre; elle renforcera également la capacité des collectivités de briser le cycle du silence⁵⁰.

Ce projet a été suivi de *Du constat aux actes II*, pour lequel l'Association a reçu 1 890 844 \$ sur trois ans de la part du Fonds communautaire de Condition féminine

47	<i>Ibid.</i>
48	http://www.budget.gc.ca/2010/pdf/budget-planbudgetaire-tra.pdf , p. 148.
49	Condition féminine Canada, <i>Le gouvernement du Canada investit dans un projet communautaire visant à mettre fin à la violence faite aux femmes et les filles autochtones</i> , communiqué, 25 février 2011, http://www.cfc-swc.gc.ca/med/news-nouvelles/2011/0225-2-fra.html .
50	Ministère de la Justice, <i>Fiche d'information B : Le soutien continu du gouvernement du Canada pour les peuples autochtones</i> , communiqué, octobre 2010, http://www.justice.gc.ca/tra/nouv-news/cp-nr/2010/doc_32565.html .

juridique et réglementaire, l'accès aux terres et aux ressources, les options financières limitées, le besoin de main-d'œuvre qualifiée, la nécessité d'investir dans les infrastructures et les capacités au sein des collectivités autochtones. Le Cadre servira d'outil décisionnel, d'évaluation et de communication⁴², et sera axé sur quatre priorités stratégiques : renforcer l'entrepreneuriat autochtone, développer le capital humain autochtone, améliorer la valeur des actifs autochtones et façonner des partenariats nouveaux et efficaces⁴³.

Le Cadre peut servir de toile de fond à une recommandation formulée par la *Ontario Federation of Indian Friendship Centres*⁴⁴, et modifiée comme suit par le Comité :

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral prenne des mesures pour éliminer les obstacles au développement économique des Autochtones vivant dans les réserves, en portant une attention particulière aux obstacles à la pleine participation des femmes autochtones.

Disparition et assassinat des femmes autochtones

Dans tout le pays, les disparitions et assassinats des femmes autochtones constituent, par leur nombre disproportionnellement élevé, un phénomène distinct qui révèle la vulnérabilité de ces dernières. Le Comité a entendu de nombreux témoignages sur les mesures stratégiques et policières dans ces cas ainsi que sur les conséquences, tant pour les familles que pour les collectivités éprouvées par la perte de ces femmes. De plus, certains témoins se sont inspirés de leur propre expérience de la perte d'une amie proche ou d'une personne de leur famille pour livrer leur témoignage⁴⁵.

L'initiative Soeurs par l'esprit, de l'Association des femmes autochtones du Canada, a particulièrement souligné le nombre de femmes autochtones disparues et assassinées. En mars 2010, dans le cadre de cette initiative, l'Association a documenté 582 cas de disparitions et de meurtres de femmes autochtones⁴⁶. Condition féminine Canada a

42	<i>Ibid.</i>
43	<i>Ibid.</i> , p. 12.
44	Ontario Federation of Indian Friendship Centres, présentation au Comité permanent de la condition féminine, 20 août 2010.
45	Notamment Bernie Williams, cofondatrice, Walk4Justice, <i>Témoignages</i> , 18 janvier 2011, 1735; Beverley Jacobs, ancienne présidente de l'Association des femmes autochtones du Canada, <i>Témoignages</i> , 18 janvier 2011, 1505.
46	Association des femmes autochtones du Canada : Soeurs par l'esprit, <i>Ce que leurs histoires nous disent : Résultats de recherche de l'initiative Soeurs par l'esprit</i> , 2010, http://www.nwac.ca/sites/default/files/reports/2010_NWAC_SIS_Report_FR.pdf .

Un témoin a attiré l'attention du Comité sur les obstacles qui empêchent les gens de tirer profit des ressources dans les réserves :

La pauvreté est un facteur important à tous points de vue. Il faut se demander pourquoi les gens sont si pauvres. Lorsqu'il est question de pauvreté, il faut examiner ce qui s'est produit lors de la colonisation du Canada. Nous n'avons aucun droit sur nos ressources et nos minéraux³⁷.

Développement économique

Plusieurs témoins ont déclaré que le développement économique est essentiel pour donner des emplois non traditionnels à ceux qui en veulent; qui plus est, ce type de développement peut créer les ressources nécessaires pour combler d'autres besoins sociaux, comme l'accès à des logements abordables, permettant ainsi de réduire la surpopulation dans les habitations qui est à l'origine de violences familiales³⁸.

D'autres témoins ont fait état des obstacles au développement économique, particulièrement dans les réserves³⁹.

Dans sa déclaration devant le Comité, le ministre de la Justice, a fait remarquer que le Cadre fédéral pour le développement économique des Autochtones est une mesure que le gouvernement du Canada a prise pour s'attaquer aux causes profondes de la violence faite aux femmes autochtones⁴⁰. L'énoncé du Cadre en question fait référence aux « conditions nouvelles et changeantes, en mobilisant les partenariats et en visant les résultats »; l'objectif est « de s'assurer que les Canadiens autochtones profitent des mêmes possibilités d'emploi, de revenu et de création de la richesse que les autres Canadiens⁴¹ ».

Le Cadre vise à éliminer les principaux obstacles au développement économique des Autochtones, comme le demandent les organisations autochtones, et notamment à régler plusieurs questions soulevées devant le Comité, comme celles concernant le cadre

37 Angie Bear, travailleuse en développement communautaire, ISKWEW Women Helping Women Co-operative Health Centre, *Témoignages*, 12 janvier 2011, 1415.

38 Béatrice Vaugrant, directrice générale, Section canadienne francophone, Amnistie internationale, *Témoignages*, 10 juin 2010, 1135.

39 Par exemple, Angie Bear, travailleuse en développement communautaire, ISKWEW Women Helping Women Co-operative Health Centre, *Témoignages*, 12 janvier 2011, 1415.

40 L'honorable Rob Nicholson, ministre de la Justice, *Témoignages*, 1^{er} mars 2011, 1135.

41 Gouvernement du Canada, *Cadre fédéral pour le développement économique des Autochtones*, 2009, http://www.aadnc-aandc.gc.ca/DAM/DAM-INTER-HQ/STAGING/texte-text/traed1_1100100033502_fra.pdf, p. 11.

33	Par exemple, Jojo Marie Sutherland, membre du personnel, Native Women's Transition Centre, <i>Témoignages</i> , 13 janvier 2011, 0900, et France Robertson, coordinatrice du dossier promotion de la non-violence et des maisons d'hébergement, Femmes autochtones du Québec Inc., <i>Témoignages</i> , 10 juin 2010, 1235.
34	Par exemple, la chef Francine Meeches, Première nation Swan Lake, Assemblée des chefs du Manitoba, <i>Témoignages</i> , 13 janvier 2011, 1210, et Martène Pierre, conseillère, Robinson Superior Treaty Women's Council, <i>Témoignages</i> , 10 janvier 2011, 1710.
35	Charles Hill, directeur exécutif, Association nationale d'habitation autochtone, <i>Témoignages</i> , 17 février 2011, 1120.
36	Surintendant principal Russ Mirasty, directeur générale, Affaires autochtones, services nationaux de police, Gendarmerie royale du Canada, <i>Témoignages</i> , 26 avril 2010, 1700.

Accès aux ressources dans les réserves

Plusieurs témoins ayant comparu devant le Comité ont aussi décrit les obstacles actuels au développement économique dans les réserves, en parlant plus particulièrement du fait que peu profitent des avantages économiques que procurent les ressources sur les terres de réserve. Les membres autochtones de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) travaillant dans des collectivités des Premières nations ont signalé le manque de possibilités de développement économique dans la plupart des réserves³⁶.

Au fil des années, nous avons été exclus de la participation économique au Canada, et jusqu'à ce que j'atteigne 14 ans, je ne pouvais légalement quitter la réserve sans laissez-passer. Nous étions donc confinés dans les réserves, nous étions légalement exclus³⁵.

Le Comité a entendu que, depuis toujours, les Autochtones vivant dans certaines réserves ne peuvent pas participer aux activités économiques dans les communautés environnantes. Un témoin a dit au Comité :

Même si le Comité n'a pas cherché à recevoir des témoignages portant précisément sur la croissance économique et son lien avec la lutte contre la violence faite aux femmes autochtones, plusieurs témoins ont signalé qu'il s'agissait d'un facteur important de réduction des mauvais traitements.

Croissance économique

Plusieurs témoins ayant comparu devant le Comité ont défini les avantages potentiels du projet de loi, en offrant, notamment, plus de choix aux femmes victimes de violence³³, alors que d'autres témoins ont exprimé des réserves quant aux effets de cette mesure législative³⁴.

que l'AADNC a indiqué que dans les cas de violence familiale et de mauvais traitements, un tribunal ne peut ordonner au conjoint fautif de quitter la maison familiale située dans une réserve, même de façon temporaire²⁸.

Le 20 juin 2006, l'honorable Jim Prentice, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien et interlocuteur fédéral auprès des Métis et des Indiens non inscrits, a annoncé la tenue de consultations canadiennes sur la question des biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves, et il a nommé une représentante ministérielle chargée de prendre part au processus de consultation²⁹.

Dans son rapport, la représentante ministérielle fait remarquer que bien qu'on n'ait pas eu suffisamment de temps pour qu'un consensus puisse être atteint « les discussions approfondies sur plusieurs questions de politique et préoccupations ont permis de réaliser des progrès vers l'élaboration d'un consensus³⁰ ».

Le projet de loi S-2 permet aux Premières nations de concevoir des lois sur les droits et intérêts relatifs aux biens immobiliers matrimoniaux en cas de séparation, de divorce ou de décès, et de prévoir des ordonnances de protection d'urgence et des ordonnances d'occupation exclusive. Le 21 novembre 2011, le Comité sénatorial permanent des droits de la personne a tenu sa première réunion sur le projet de loi S-2, et le 30 novembre 2011, le quatrième rapport du Comité sur le projet de loi S-2 a été adopté.

AADNC s'est engagé à appuyer cette loi au moyen d'un Centre d'excellence, de la formation et de l'éducation des agents de police, de la distribution de matériel didactique aux juges concernés, d'une campagne d'éducation et de sensibilisation du public visant les membres des Premières nations les plus directement touchés par le changement dans la loi³¹. L'Assemblée des Premières Nations a déclaré que les plus grandes préoccupations des Premières nations concernaient la compétence et les pouvoirs des Autochtones en la matière, ainsi que les capacités nécessaires pour améliorer véritablement l'accès à la justice pour les personnes concernées³².

28	<i>Ibid.</i>
29	Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, Le ministre Prentice annonce des consultations pour les femmes autochtones, communiqué, 20 juin 2006, http://www.aadnc-aandc.gc.ca/aiarch/mr/nr/m-a2006/2-02766-fra.asp .
30	Wendy Grant-John, Rapport de la représentante ministérielle sur les questions liées aux biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves, 9 mars 2007, http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/collection/2008/ainc-inac/R2-472-2007F.pdf , p. 53.
31	Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, Appui prévu pour la mise en œuvre de la loi sur les biens immobiliers matrimoniaux, http://www.aadnc-aandc.gc.ca/tra/1317142789126/1317142850425 .
32	Assemblée des Premières Nations, « Bill S-2: Family Homes on Reserves and Matrimonial Interests or Rights Act », Technical Update, 12 octobre 2011, http://www.afn.ca/uploads/files/mrp/bills-2technical.pdf , (en anglais seulement).

étudiants à payer les coûts de la nourriture, du logement, du transport et de la garde d'enfants, s'il y a lieu. Les autochtones non inscrits et les métis ne sont pas admissibles à cette aide financière, mais ils ont droit au régime général d'aide financière pour les études postsecondaires.

Dans son discours du Trône de 2010, le gouvernement s'est engagé à nouer des partenariats avec les collectivités autochtones et les gouvernements provinciaux afin d'améliorer le rendement scolaire chez les peuples autochtones¹⁴. Le Budget de 2010 a réitéré cet engagement, à savoir que le gouvernement mettrait en œuvre :

[...] une nouvelle approche pour l'aide aux étudiants inuits et des Premières nations de niveau postsecondaire, afin que ceux-ci reçoivent le soutien dont ils ont besoin pour poursuivre leurs études. Cette nouvelle approche sera efficace et responsable et sera coordonnée avec les autres programmes fédéraux d'aide aux étudiants¹⁵.

Un processus d'examen est en cours.

Par conséquent, le Comité recommande que l'examen du Programme fédéral d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire s'attarde à la situation particulière des femmes autochtones qui s'affranchissent de la violence et propose des solutions.

Modèles

Dans les témoignages et sur le terrain, le Comité s'est fait dire qu'il est important d'accroître la visibilité des femmes dans des rôles de leaders au sein des collectivités autochtones. Ces femmes, a appris le Comité, peuvent servir de modèles pour les plus jeunes en leur présentant des possibilités d'avenir¹⁶. En particulier, des femmes chefs ont déclaré qu'elles déploient dans leur milieu tous les efforts possibles pour encourager les jeunes femmes à développer leurs capacités en matière de leadership¹⁷.

14 Gouvernement du Canada, « Un Canada plus fort, une économie plus forte — maintenant et pour l'avenir », *Discours du Trône*, 2010, p. 7.

15 Ministère des Finances, *Le budget de 2010 : Tracer la voie de la croissance et de l'emploi*, Ottawa, 4 mars 2010, <http://www.budget.gc.ca/2010/pdf/budget-planbudgetaire-tra.pdf>, p. 80.

16 Par exemple, Darlene Angeconeb, coordonnatrice, Projet de développement des aptitudes de leadership des femmes autochtones, Equay-wuk (organisation féminine), *Témoignages*, 14 janvier 2011, 0850, et Tracy O'Hearn, directrice exécutive, Association des femmes Inuit Pauktuuttit, *Témoignages*, 21 avril 2010, 1605.

17 Voir le témoignage de la Chef Francine Meeches, représentante, Swan Lake First Nation et de la Chef Betsy Kennedy, War Lake First Nation, toutes deux de l'Assemblée of Manitoba Chiefs, *Témoignages*, 13 janvier 2011, 1230.

Accès à l'éducation et à la formation

Des témoins ont dit au Comité qu'il s'est établi un cycle de pauvreté en vertu duquel l'éducation est devenue pratiquement inaccessible, ce qui empêche des femmes d'accéder à des emplois bien rémunérés, tout en réduisant les possibilités d'instruction et la sécurité économique de leurs enfants⁸. Le Comité a entendu des témoignages explicites sur le rôle de l'éducation pour rompre le cycle de la violence :

Tant qu'on ne leur donnera pas la possibilité de terminer des études supérieures, de trouver un emploi bien rémunéré et de recevoir des soins de santé appropriés, les femmes autochtones seront confinées à la pauvreté, ce qui ne les condamne pas seulement à l'angoisse et à une vie de misère, mais aussi, trop souvent, à vivre dans la violence⁹.

Parallèlement, des témoins ont mentionné que l'éducation est un facteur clé de la réussite des peuples autochtones¹⁰ et ont cité les résultats positifs des programmes d'aide financière destinés aux femmes autochtones qui veulent faire des études, notamment au niveau du postsecondaire et de la formation¹¹.

AADNC a dit au Comité que la Prestation nationale pour enfants aide les Premières nations dans les réserves en finançant les activités de transition du domicile au travail¹². En outre, le Programme de soutien aux étudiants du niveau postsecondaire (PAENP), administré conjointement par AADNC, des conseils de bande et des organisations inuites, offre des bourses d'étude aux étudiants inuits et autochtones inscrits au titre de la *Loi sur les Indiens*¹³. Les bourses couvrent les frais d'inscription, les droits de scolarité ainsi que le coût des livres et des fournitures scolaires. Une prestation pour les déplacements est aussi offerte aux étudiants qui doivent quitter leur lieu de résidence permanente pour étudier. Le PAENP peut par ailleurs englober une indemnité de subsistance pour aider les

8 Par exemple, Irene Compton, gestionnaire, Programme culturel, Minwaashin Lodge, *Témoignages*, 28 avril 2010, 1540.
9 Rob Barrett, directeur général, Catholic Family Development Centre, *Témoignages*, 14 janvier 2011, 1650.
10 Dawn Harvard a tenu des propos semblables : Dawn Harvard, présidente, Conseil d'administration, Ontario Native Women's Association, *Témoignages*, 14 janvier 2011, 1800.

11 Surlintendant principal Russ Mirasty, directeur général, Services nationaux de police autochtone, Gendarmerie royale du Canada, *Témoignages*, 26 avril 2010, 1700.
12 Par exemple, Mme Nakuset, directrice exécutive, Foyer pour femmes autochtones de Montréal, *Témoignages*, 10 juin 2011, 1240.

13 Mary Quinn, directrice générale de la politique sociale et des programmes, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, *Témoignages*, 26 avril 2010, 1530. Un témoignage presque identique a été livré par Sheliagh Murphy, directrice générale, Direction de la politique sociale et des programmes, Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, *Témoignages*, 15 février 2011, 1245.

13 Renseignements sur le PAENP provenant du site Web d'AADNC, *Programme d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire*, <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/tra/1100100033682/1100100033683>.

femmes qui veulent échapper à la violence dont elles sont l'objet chez elles et dans leur famille :

Des femmes reprennent des relations abusives ou sont incapables de s'en affranchir parce que l'aide sociale ne leur permet pas de subvenir à leurs besoins et à ceux de leurs enfants. Pour rendre les femmes, autochtones ou non, moins vulnérables à la violence des hommes, il faut absolument leur garantir une certaine sécurité financière [...].⁴

Suffisance du revenu

Des témoins ont mentionné l'insuffisance des prestations d'aide sociale, dans les réserves et hors réserve, expliquant que cela limite la possibilité d'investir dans le développement du potentiel des femmes et des enfants. Certains ont mentionné que la pauvreté est la cause profonde de la présence disproportionnée marquée de femmes autochtones dans la prostitution au Canada. Un témoin a indiqué que l'emploi des femmes, même à temps partiel, pourrait contribuer à réduire ces chiffres.⁵

Des fonctionnaires d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC)⁶ ont déclaré que la façon de fournir de l'aide dans les réserves est en train de changer; elle ne se limite plus au versement de prestations, mais englobe aussi des mesures plus actives :

Nous mettons également de l'avant un programme de soutien du revenu, qui sera offert dans les réserves, et qui visera uniquement à combler les besoins essentiels et à mettre en place des mesures dynamiques qui aideront chaque personne à participer à des activités de préparation à l'emploi et de formation devant déboucher sur l'emploi. À mesure que ce projet progresse, nous avons l'espoir d'amener les personnes qui vivent dans une réserve à être plus responsables et plus autonomes et aussi de réduire l'impact de la pauvreté.⁷

4 Hilla Kerner, membre du collectif, Vancouver Rape Relief and Women's Shelter, *Témoignages*, 18 janvier 2011, 1255.

5 Juanita Murphy, mémoire au Comité permanent de la condition féminine, s.d.
6 Le ministère a changé de nom au cours de l'étude. Le nouveau nom est utilisé dans tout le rapport, sauf si l'ancien nom fait partie d'une citation reproduite textuellement.

7 Mary Quinn, directrice générale, Direction générale de la politique sociale et des programmes, Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, *Témoignages*, 15 février 2011, 1240.
Affaires indiennes et du Nord canadien, *Témoignages*, 26 avril 2010, 1530. Un témoignage presque identique a été livré par Sheilagh Murphy, directrice générale, Direction de la politique sociale et des programmes, Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, *Témoignages*, 15 février 2011, 1240.

résolument vers l'avenir, mais il comporte un aperçu des situations passées et actuelles sur chacun des points suivants : la pauvreté, la propriété et la croissance économique chez les Autochtones; la disparition et l'assassinat des femmes autochtones; la sécurité au sein des collectivités pour les femmes autochtones, avec un accent particulier sur les services de police, et la prévention de la violence familiale et la guérison.

Nous nous sommes efforcés de donner de l'information sur les récents programmes du gouvernement fédéral, les projets actuels et les changements prévus, notamment les niveaux et les ententes de financement. Si possible, à partir tant des témoignages que des renseignements sur les programmes gouvernementaux provenant d'autres sources, nous chercherons par nos recommandations à corriger les problèmes du passé ainsi qu'à réduire la violence présente et à venir à l'égard des femmes autochtones, en nous attaquant aux causes profondes de cette violence et en proposant des approches visant à créer un avenir meilleur.

Pauvreté, propriété et croissance économique chez les Autochtones

Le Comité a concentré ses audiences non seulement sur les effets de la violence sur les femmes autochtones, mais aussi sur les mesures qui pourraient être prises par le gouvernement et d'autres acteurs pour améliorer les possibilités économiques des peuples autochtones, dont celles des femmes. Les paragraphes qui suivent, qui traitent des questions de pauvreté, de propriété et de croissance économique, résument les témoignages qui ont été livrés au Comité ainsi que les initiatives en cours. En outre, les recommandations du Comité porteraient particulièrement sur l'importance d'améliorer la sécurité économique des femmes autochtones.

La pauvreté chez les Autochtones

Durant les audiences, des témoins ont indiqué que la pauvreté représentait la cause ou l'effet, voire la cause et l'effet de pratiquement tous les aspects de la violence à l'endroit des femmes autochtones. Le logement, la prostitution, la faible estime de soi, le manque de possibilités d'instruction, les dépendances sont tous liés à la pauvreté, selon des témoins de tous les horizons et de toutes les régions du pays.

Le Comité s'est fait dire à de nombreuses reprises que la pauvreté économique touche les populations autochtones dans les réserves et hors réserve de manière disproportionnée. Un témoin a chiffré le taux de pauvreté chez les femmes autochtones à 40 %³. Le Comité s'est fait expliquer que cette pauvreté limite les choix qui s'offrent aux

Le Comité permanent de la condition féminine (ci-après le Comité) a amorcé son étude sur la violence faite aux femmes autochtones en avril 2009, dans l'intention de recueillir de l'information sur l'étendue d'une telle violence, les programmes déjà en place pour la contrer, ses causes profondes et les mesures à prendre pour briser le cycle. En mars 2011, le Comité a déposé un rapport provisoire à la Chambre des communes, présentant les propos de plus de 150 témoins entendus lors des audiences tenues à Ottawa et dans 14 collectivités partout au Canada.

Pour ce rapport final, le Comité a choisi de délaissier les conséquences de la violence pour tourner son regard davantage vers l'importance d'autonomiser les filles et les femmes autochtones, en soutenant leur désir d'une vie meilleure, vécue dans l'indépendance, la confiance, l'influence et le pouvoir, dans le but de réduire la victimisation, la pauvreté, la prostitution et la violence à leur endroit.

Comme l'a déclaré un des témoins :

Jusqu'à présent, il ne s'agit que de mesures réactives, et les ressources ne sont que dans les mains des autorités. Il faut faire mieux. Nous devons soutenir les familles et collaborer pour trouver de meilleures solutions. Il faut d'abord cibler les nouveau-nés, puis remonter. Nous devons élever des enfants en santé pour obtenir des femmes éduquées, fortes. De cette manière, les femmes pourront pourvoir aux besoins de leur famille et elles ne seront plus prisonnières du cycle de la pauvreté¹.

Ce regard dans le présent rapport reprend un changement en 2006 apporté au mandat du Programme de promotion de la femme, lorsque Condition féminine Canada a subventionné le Fonds communautaire pour les femmes et le Fonds de partenariat pour les femmes. Comme l'énoncent les directives de ces programmes, Condition féminine Canada visait en 2009-2010 les trois secteurs prioritaires suivants : éliminer la violence à l'égard des femmes et des filles, améliorer la sécurité économique et la prospérité de celles-ci et les encourager à assumer des rôles de leadership et de prise de décision².

Lors des audiences, plusieurs témoins, particulièrement des prestataires de services ainsi que des organismes et des femmes autochtones, ont souligné les fondements historiques de la violence faite aux femmes autochtones aux mains des membres de la famille et de la collectivité comme d'étrangers. Le présent rapport regarde

1 Michelle Corfield, représentante, Union of British Columbia Indian Chiefs, *Témoignages*, 18 janvier 2011, 1715.

2 Cette information provient directement de la politique stratégique pour le Fonds communautaire pour les femmes et le Fonds de partenariat pour les femmes, à <http://www.swc-cfc.gc.ca/>.

ANNEXE A : LISTE DES TÉMOINS.....	51
ANNEXE B : LISTE DES MÉMOIRES	63
PROCÈS-VERBAUX.....	65
OPINION DISSIDENTE DU NOUVEAU PARTI DÉMOCRATIQUE	67
OPINION DISSIDENTE DU PARTI LIBÉRAL	75

TABLE DES MATIÈRES

1	Contexte
2	Pauvreté, propriété et croissance économique chez les Autochtones
2	La pauvreté chez les Autochtones
3	Suffisance du revenu
4	Accès à l'éducation et à la formation
5	Modèles
6	Propriété
9	Croissance économique
9	Accès aux ressources dans les réserves
10	Développement économique
11	Disparition et assassinat des femmes autochtones
12	Financement de Condition féminine Canada
13	Financement de Justice Canada
15	Sur le chemin du progrès
19	Sécurité au sein des collectivités pour les femmes autochtones
19	Services de police
20	Formation culturelle et historique
21	Réactions aux signalements de violence
23	Accès à la justice
26	Logements et refuges
26	Logements
31	Refuges
32	Programme pour la prévention de la violence familiale
33	Programme d'amélioration des maisons d'hébergement
34	Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance
36	Prévention de la violence familiale et guérison
36	Les pensionnats et leurs conséquences
41	Protection de l'enfance
49	LISTE DES RECOMMANDATIONS

LE COMITÉ PERMANENT DE LA CONDITION FÉMININE

a l'honneur de présenter son

PREMIER RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(2) du Règlement, le Comité a étudié la violence faite aux femmes autochtones et a convenu de faire rapport de ce qui suit :

COMITÉ PERMANENT DE LA CONDITION FÉMININE

PRÉSIDENTE

Irene Mathysse

VICE-PRÉSIDENTES

Tilly O'Neill Gordon

Hon. Judy Sgro

MEMBRES

Stella Ambler	Marjolaine Boutin-Sweet	Mylène Freeman	Roxanne James	Wai Young
Joyce Bateman	Ruth Ellen Brosseau	Ed Holder	Susan Truppe	

GREFFIÈRE DU COMITÉ

Michelle A. Tittley

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Service d'information et de recherche parlementaires
Havi Echenberg, analyste
Laura Munn-Rivard, analyste

**METTRE FIN À LA VIOLENCE CONTRE LES
FILLES ET LES FEMMES AUTOCHTONES – UN
NOUVEAU DÉPART GRÂCE À
L'AUTONOMISATION**

**Rapport du Comité permanent
de la condition féminine**

La présidente

Irene Mathysen, députée

DÉCEMBRE 2011

41^e LÉGISLATURE, 1^{re} SESSION

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes

PERMISSION DU PRÉSIDENT

Il est permis de reproduire les délibérations de la Chambre et de ses comités, en tout ou en partie, sur n'importe quel support, pourvu que la reproduction soit exacte et qu'elle ne soit pas présentée comme version officielle. Il n'est toutefois pas permis de reproduire, de distribuer ou d'utiliser les délibérations à des fins commerciales visant la réalisation d'un profit financier. Toute reproduction ou utilisation non permise ou non formellement autorisée peut être considérée comme une violation du droit d'auteur aux termes de la *Loi sur le droit d'auteur*. Une autorisation formelle peut être obtenue sur présentation d'une demande écrite au Bureau du Président de la Chambre.

La reproduction conforme à la présente permission ne constitue pas une publication sous l'autorité de la Chambre. Le privilège absolu qui s'applique aux délibérations de la Chambre ne s'étend pas aux reproductions permises. Lorsqu'une reproduction comprend des mémoires présentés à un comité de la Chambre, il peut être nécessaire d'obtenir de leurs auteurs l'autorisation de les reproduire, conformément à la *Loi sur le droit d'auteur*.

La présente permission ne porte pas atteinte aux privilèges, pouvoirs, immunités et droits de la Chambre et de ses comités. Il est entendu que cette permission ne touche pas l'interdiction de contester ou de mettre en cause les délibérations de la Chambre devant les tribunaux ou autrement. La Chambre conserve le droit et le privilège de déclarer l'utilisateur coupable d'outrage au Parlement lorsque la reproduction ou l'utilisation n'est pas conforme à la présente permission.

Aussi disponible sur le site Web du Parlement du Canada à
l'adresse suivante : <http://www.parl.gc.ca>

On peut obtenir des copies supplémentaires en écrivant à :
Les Éditions et Services de dépôt Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
Ottawa (Ontario) K1A 0S5
Téléphone : 613-941-5995 ou 1-800-635-7943
Télécopieur : 613-954-5779 ou 1-800-565-7757
publications@tpsgc-pwgsc.gc.ca
<http://publications.gc.ca>



**METTRE FIN À LA VIOLENCE CONTRE LES
FILLES ET LES FEMMES AUTOCHTONES – UN
NOUVEAU DÉPART GRÂCE À
L'AUTONOMISATION**

**Rapport du Comité permanent
de la condition féminine**

La présidente

Irene Mathysen, députée

DÉCEMBRE 2011

41^e LÉGISLATURE, 1^{re} SESSION

CHAMBRE DES COMMUNES
HOUSE OF COMMONS
CANADA



